

WeltWissen: Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft

Kaiser, Markus (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
transcript Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kaiser, M. (Hrsg.). (2003). *WeltWissen: Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft* (Kultur und soziale Praxis). Bielefeld: transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839401125>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Kultur und soziale Praxis



Markus Kaiser (Hg.)

Weltwissen

Entwicklungszusammenarbeit
in der Weltgesellschaft

Markus Kaiser (Hg.)

WeltWissen

Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft

MARKUS KAISER (HG.)

WELTWISSEN

Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft

[transcript]

Dieser Band wurde mit freundlicher Unterstützung der Robert Bosch Stiftung gedruckt.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de/>.

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an rights@transcript-verlag.de

© 2003 transcript Verlag, Bielefeld

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlagfotografie: Heiße Quelle in Siwa; Teil eines Projektes der Entwicklungszusammenarbeit in Ägypten; © Dirk Peitzmeier, 1993.

Redaktion & Lektorat: Ursula Pathe, Sabine Ipsen-Peitzmeier

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus

Umschlagfotografie: Dirk Peitzmeier

Satz: digitron GmbH, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-899425

PDF-ISBN 978-3-8394-0112-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: info@transcript-verlag.de

INHALT

Danksagung	9
------------------	---

MARKUS KAISER

Einleitung	II
------------------	----

»GLOBALE STRUKTURPOLITIK«, EINE NEUE INTERNATIONALE AUFGABE?

JOCHEN RENGER

Von der Entwicklungszusammenarbeit zur internationalen Zusammenarbeit – Herausforderungen, Handlungsfelder, Perspektiven	19
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

HANS-DIETER EVERS, MARKUS KAISER, CHRISTINE MÜLLER

Entwicklung durch Wissen – eine neue globale Wissensarchitektur	43
--------------------------------------------------------------------------	----

MARKUS KAISER, HANS-DIETER EVERS

Vom Projektwissen zum vernetzten Steuerungswissen – das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	79
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

SYSTEMTRANSFORMATION ALS INTERNATIONALE AUFGABE

STEFANIE BAILER

Förderung von Zivilgesellschaft und Drittem Sektor? – Eine Untersuchung der Demokratieförderung der Europäischen Union in der Ukraine und ihrer gesellschaftlichen Wirkung	107
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

KERSTIN ZIMMER

»Wir leben in verschiedenen Dimensionen« – Wechselseitige Perzeptionen internationaler und lokaler Akteure auf der regionalen Politikebene in der Ukraine	133
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

UMWELT UND NATURWISSENSCHAFTLICHES WISSEN IN INTERNATIONALEN AUFGABEN

HEIKE CULMSEE

Das UNESCO-Biosphärenreservatkonzept als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit	163
---------------------------------------------------------------------------------------------	-----

NICOLA MARTIN

Wassernutzung in der bewässerten Landwirtschaft Syriens	183
------------------------------------------------------------------	-----

ANNE SCHMITT

Schutz und Nutzung internationaler Flüsse – Erfahrungen aus der Internationalen Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung (IKSO)	193
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

MAJA SCHLÜTER

Tradition, Selbstbestimmung, Kooperation und die Zukunft des Aralsees – Eine Suche nach neuen Wegen aus der Krise	227
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

ANNETTE VAN EDIG, EVA YOUKHANA

Arme und Umwelt – Verlierer der Wasserprivatisierung?	245
-------------------------------------------------------------	-----

**REGIERUNGSHANDELN (»GOOD GOVERNANCE«) ALS
INTERNATIONALE AUFGABE**

ANJA SCHOELLER-SCHLETTER

Einflussnahme auf Entscheidungen staatlicher Organe
als Problem für Demokratie und Rechtsstaat –
Rechtsreformen und Beitrag des Staats- und
Verfassungsrechts zur Entwicklungsforschung 275

SABINE KLOSS-TULLIUS

Good governance und Korruption in Kenia –
Über den Versuch der Umsetzung von
good governance in der Praxis 311

MARKUS KAISER, CHRISTINE MÜLLER

Entwicklungsexperten als Krisenmanager –
Neue Konzepte, Ansätze und Instrumente 343

Autorinnen und Autoren 379

DANKSAGUNG

Diese Anthologie entstand aus der Vortragsreihe »Junge Experten in der Weltgesellschaft: Aufgaben und Selbstverständnis« im Rahmen des Forschungskolloquiums des Forschungsschwerpunktes Entwicklungssoziologie und Sozialanthropologie in Kooperation mit dem Institut für Weltgesellschaft, beide Universität Bielefeld. Die Vortragsreihe von Praktikern der internationalen Zusammenarbeit wurde gefördert durch die Robert Bosch Stiftung GmbH und in Kooperation mit der Ehemaligenvereinigung des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben durchgeführt.

Mein Dank für die Finanzierung der Vortragsreihe und der Drucklegung gilt der Robert Bosch Stiftung GmbH und für die Co-Finanzierung dem Institut für Weltgesellschaft, das vom Land Nordrhein-Westfalen gefördert wird.

Ein großes Dankeschön gilt den Professoren Staatssekretär a.D. Klaus Otto Nass, von 1995 bis 2001 Rektor des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben, und Hans-Dieter Evers, von 1974 bis 2001 Professor für Entwicklungsplanung und Entwicklungspolitik an der Universität Bielefeld, die dieses Projekt mit Rat und Tat gefördert haben. Gerne danke ich auch – stellvertretend für die Mitglieder des Forschungsschwerpunktes Entwicklungssoziologie – den Professorinnen Gudrun Lachenmann und Joanna Pfaff-Czarnecka, die den Vortragenden ein kritisches und anregendes Auditorium waren.

Die fachliche Heimat dieses Projektes war das am Institut für Weltgesellschaft, Universität Bielefeld, und am Zentrum für Entwicklungsforschung, Universität Bonn, angesiedelte und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte Forschungsprojekt »Globalisierung des Wissens: Entwicklungsexperten in der Weltgesellschaft«, das seinerseits die Entstehung und Durchsetzung von Konzepten und Strategien der Entwicklungszusammenarbeit untersuchte. Erste Projektergebnisse werden hier in drei eigenen Beiträgen vorgestellt.

Ursula Pathe und Sabine Ipsen-Peitzmeier danke ich für die redaktionelle Bearbeitung und Roswitha Gost und Karin Werner vom transcript Verlag für die verlegerische Betreuung der Anthologie.

Bielefeld, im Dezember 2002

Markus Kaiser

EINLEITUNG

MARKUS KAISER

Die internationale Zusammenarbeit hat viele Aufgaben und Projekte. Dabei bewegt sie sich in einem Spannungsfeld: Soll sie »unten« ansetzen und Gefahr laufen, ein Tropfen auf dem heißen Stein zu sein, der schnell verdunstet und somit dem Anspruch auf Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit nicht gerecht wird? Oder soll sie »oben« ansetzen und sich damit dem Vorwurf der Missionierung, des modernen Imperialismus von Politik und Wirtschaftsinteressen aussetzen? Gibt es in der Praxis der internationalen Zusammenarbeit Wege, dem Anspruch auf Nachhaltigkeit und auf Anpassung an lokale Verhältnisse gerecht zu werden?

Mit diesen Fragen sind die Kollegiaten und Kollegiatinnen des Stifungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung und der Studienstiftung des deutschen Volkes, das die Robert Bosch Stiftung 1995 im Rahmen des Arbeitsschwerpunktes »Völkerverständigung« ins Leben gerufen hat, in ihren Projekten konfrontiert gewesen. In einer Vortragsreihe zu »Junge Experten in der Weltgesellschaft: Aufgaben und Selbstverständnis« im Rahmen des Forschungskolloquiums des Forschungsschwerpunktes Entwicklungssoziologie und Sozialanthropologie der Universität Bielefeld waren sie aufgefordert, über sich, ihre Projektarbeit oder ihre derzeitige berufliche Praxis und ihr Handlungsfeld zu reflektieren. Dabei gingen sie folgenden Fragen nach: Was waren bzw. sind ihre Aufgaben? Was sind die Wirkungen?

Die deutsche Entwicklungspolitik hat eine Kehrtwende weg von der viel beklagten Orientierung auf individuelle Projekte in den Entwicklungs- und Transformationsländern hin zur Änderung der internationalen Rahmenbedingungen für Entwicklung vollzogen. Die Bundesregierung hat die Entwicklungspolitik als Beitrag zu globaler Strukturpolitik definiert, der sich am Leitbild einer global nachhaltigen Entwicklung orientiert. Die Politikberatung – der Transfer von Erfahrungswissen (*best practices*) in der Politikgestaltung – stellt dabei ein Instrument dieses Ansatzes dar.

In allen Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit werden umfassende Programme entwickelt. Sie schaffen auf der »mittleren und

Makroebene« Rahmenbedingungen für eine marktwirtschaftlich ausgerichtete Verbreitung bspw. von Technologien der erneuerbaren Energien, um dann durch Kommerzialisierung bzw. Privatisierung sowie Liberalisierung die Energieeffizienz in einem Land zu verbessern. Der Vorteil der Politikberatung wird darin gesehen, dass mit wenig Mitteleinsatz ein hoher langfristig anhaltender Effekt erzielt wird. Diesen und ähnlich gelagerten Ansprüchen liegt jedoch eine Vision zugrunde: die Vision einer »Wirtschaft, in der Angebot und Nachfrage durch die ›unsichtbare Hand‹ des Marktes geregelt werden.« Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob Politikberatung eine neue Form der Missionierung darstellt, bei der abendländische Werte wie Demokratie und Marktwirtschaft exportiert werden.

Die Anthologie geht in ihrem ersten Kapitel zur »Globalen Strukturpolitik: Eine neue internationale Aufgabe« diesem neuen Leitbild der internationalen Zusammenarbeit nach. Der Beitrag von Jochen Renger »Von der Entwicklungszusammenarbeit zur internationalen Zusammenarbeit: Herausforderungen, Handlungsfelder, Perspektiven« positioniert die Entwicklungszusammenarbeit aus Sicht der Praxis in einer globalisierten Welt. Hans-Dieter Evers, Markus Kaiser und Christine Müller zeigen in ihrem Beitrag »Entwicklung durch Wissen: eine neue globale Wissensarchitektur«, dass der sich wandelnde Wissensbedarf zu einer institutionellen und virtuellen Vernetzung der Geberorganisationen und zu einer Anbindung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit an individuell-organisatorische und zwischenorganisatorische Vernetzungen führt, in die auch lokale Experten und lokale Wissensproduzenten integriert werden. Der Beitrag »Vom Projektwissen zum vernetzten Steuerungswissen: das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung« von Markus Kaiser und Hans-Dieter Evers beschreibt, welche Herausforderungen für ein nationales Ministerium im Rahmen einer derart denationalisierten Politikkoordination und -gestaltung entstehen.

In diesem Rahmen des Politikansatzes von globaler Strukturpolitik, einer globalen entwicklungspolitischen Kommunikations- und Programmstruktur und der bestehenden bi- und multilateralen internationalen Politikgestaltung bewegen sich die weiteren Beiträge. Die drängenden Probleme der Systemtransformation der postsozialistischen

Welt, der Ressourcennutzung und -erhaltung und des (nationalen) Regierungshandelns als globale Herausforderung werden aus der Sicht reflektierender Praktiker dargestellt und diskutiert. Darüber hinaus zeigen die Beiträge, was internationale Zusammenarbeit leisten kann, um die natürlichen Ressourcen zu schützen und effizient zu nutzen, um internationale Konflikte zu lösen bzw. zu vermeiden, zivilgesellschaftliche Strukturen aufzubauen und die Korruption einzudämmen.

Stefanie Bailer beleuchtet anhand einer Untersuchung der Demokratieförderung der Europäischen Union in der Ukraine und deren gesellschaftlicher Wirkung die »Förderung von Zivilgesellschaft und Drittem Sektor«. Besonderen Wert legt sie in ihrer Analyse auf die Frage, ob das Programm der Europäischen Union tatsächlich einen nachhaltigen Einfluss auf die Entwicklung des Dritten Sektors und der Zivilgesellschaft hat. Wechselseitige Perzeptionen internationaler und lokaler Akteure auf der regionalen Politikebene in der Ukraine untersucht Kerstin Zimmer. In ihrem Beitrag »Wir leben in verschiedenen Dimensionen« kommt sie zu dem Ergebnis, dass sich internationale, nationale und lokale Akteure in ihren kulturellen Deutungsmustern je nach Intensität ihrer »Außenkontakte« deutlich unterscheiden. Beide Beiträge zeigen auf, dass die Intention(en) von Programmen und Experten die eine Seite der Medaille sind, die sich Entwicklungszusammenarbeit nennt. Ihre Perzeption und ihre lokale Aneignung oder Ablehnung sind die andere.

Heute, zehn Jahre nach der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio und den ihr folgenden Konventionen zu biologischer Vielfalt und Klima, ist offensichtlich, dass internationale Umweltpolitik immer nur so wirksam sein kann, wie deren nationale Umsetzung. Im internationalen Rahmen sind die Gestaltungsspielräume bei der Entwicklung von Konzepten und Leitlinien mitunter erstaunlich hoch, so dass innerhalb der Expertenkreise ein weites Vorausdenken möglich ist und sich ein Gemeinverständnis der Sachverhalte entwickeln kann. Der institutionelle Handlungsspielraum ist allerdings oft begrenzt. So fehlt es bspw. an Mitteln zur Durchsetzung von beschlossenen Zielvorgaben. Heike Culmsee beschreibt in ihrem Beitrag »Das UNESCO-Biosphärenreservatkonzept als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit« Möglichkeiten der Zielerreichung in lokal begrenzten Räumen. Probleme und Möglichkeiten der »Wasser-

nutzung in der bewässerten Landwirtschaft Syriens« werden von Nicola Martin aufgezeigt. Wassermangel hat viele Ursachen: Nicht nur arides Klima und Bevölkerungswachstum lassen die Ressource Wasser knapp werden. Oft stehen z.B. unklare Zuständigkeiten der Institutionen, unwirtschaftliche Tarifstrukturen, der Vorrang kurzfristiger politischer Erfolge oder ein Mangel an regionalen Kooperationen einer nachhaltigen Bewirtschaftung vorhandener Ressourcen entgegen. Eine integrierte Wasserbewirtschaftung zielt dabei auf die Reform des Wassersektors ab, um die Effizienz und Wirtschaftlichkeit zu steigern, die Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor zu stärken und dem vorsorgenden Schutz von Wasserressourcen Rechnung zu tragen.

Trotz internationaler Organisationen wie z.B. der Europäischen Union, die über ausreichend Mittel zur Durchsetzung von Beschlüssen verfügt, werden Umweltdirektiven eher zögerlich umgesetzt. Deshalb sind Erfolge beim Schutz und bei der Nutzung internationaler Flüsse wie Anne Schmitt sie in ihrem Beitrag »Schutz und Nutzung internationaler Flüsse: Erfahrungen aus der Internationalen Kommission zum Schutz der Oder (IKSO)« beschreibt, ein Beispiel dafür, wie es dennoch gehen kann.

Maja Schlüter skizziert in ihrem Beitrag »Tradition, Selbstbestimmung, Kooperation und die Zukunft des Aralsees – Eine Suche nach neuen Wegen aus der Krise« lokale, nationale und internationale Eigendynamiken. Die Frage, ob der Markt mit seiner unsichtbaren Hand bessere Ergebnisse erzielt als es das Politikgeflecht aus lokalen, nationalen und internationalen Akteuren vermag, beleuchten Annette van Edig und Eva Youkhana in ihrem Beitrag zu »Arme und Umwelt: Verlierer der Wasserprivatisierung?«.

Eine der Erkenntnisse der praktizierten Entwicklungszusammenarbeit besteht darin, dass Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft und soziale Gerechtigkeit ohne einen leistungsfähigen und entwicklungsorientierten Staat nicht realisierbar sind. Was im internationalen Sprachgebrauch als *good governance* auf zentraler, regionaler und lokalstaatlicher Ebene bezeichnet wird, ist für die nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen der benachteiligten Menschen mindestens ebenso wichtig wie eine starke Zivilgesellschaft und eine leistungsfähige Privatwirtschaft. Der Beitrag von Anja Schoeller-Schletter

»Einflussnahme auf Entscheidungen staatlicher Organe als Problem für Demokratie und Rechtsstaat: Rechtsreformen und Beitrag des Staats- und Verfassungsrechts zur Entwicklungsforschung« geht der Frage nach, welche Strukturreformen notwendig sind, um vor dem Hintergrund der jeweiligen Verfassung verfassungskonforme demokratische und rechtsstaatliche Entscheidungsprozesse herbeizuführen. Diese Reformen stehen dabei in engem Zusammenhang mit Fragen der Implementierung so genannter *good governance*-Konzepte, die ihren Schwerpunkt auf *rule of law* als Voraussetzung für ein stabiles politisches und wirtschaftliches Umfeld legen. Sabine Kloss-Tullius fügt dieser Sicht in ihrem Beitrag »*Good governance* und Korruption in Kenia – Über den Versuch der Umsetzung von *good governance* in der Praxis« ihre Erfahrungen in einem Staat ohne *rule of law* hinzu. Markus Kaiser und Christine Müller thematisieren in ihrem Beitrag »Entwicklungsexperten als Krisenmanager« Möglichkeiten, von außen Krisenprävention, Konfliktmanagement und Friedensförderung als Vorstufe von *good governance* zu betreiben.

Die Weltgesellschaft und ihre globalen Wissensarbeiter, die Experten, stehen in einem globalisierten Politikfeld vor den vielfältigsten Aufgaben. Entwicklungszusammenarbeit fordert dabei immer mehr Wissen, Expertise ein – sei es zur Problemlösung oder zur Legitimation von Handeln. Die Anthologie gibt hierzu exemplarische Einblicke.

**»GLOBALE STRUKTURPOLITIK«,
EINE NEUE INTERNATIONALE AUFGABE?**

VON DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT ZUR INTERNATIONALEN ZUSAMMENARBEIT – HERAUSFORDERUNGEN, HANDLUNGSFELDER, PERSPEKTIVEN

JOCHEN RENGER

Einleitung

Im Zeitalter fortschreitender Globalisierung ist die Entwicklungspolitik und ihre Umsetzung im Rahmen der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) einem dynamischen Wandel unterworfen. Wenngleich in der breiten Öffentlichkeit noch vielfach das Bild traditioneller Entwicklungshilfe vorherrscht, so zeigt die Realität, dass Entwicklungszusammenarbeit inzwischen zu einem integralen und vielschichtigen Bestandteil der internationalen Beziehungen geworden ist und daher zunehmend als internationale Zusammenarbeit begriffen wird.

Der vorliegende Beitrag gibt einen Einblick in grundsätzliche Fragestellungen der Entwicklungszusammenarbeit.¹ Zunächst werden trendartig die sich verändernden Rahmenbedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit aufgezeigt und daraus resultierende Zukunftsfragen formuliert. Anschließend wird die konzeptionelle Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik skizziert, die eine politische Antwort auf die dynamischen Veränderungen der Rahmenbedingungen darstellt. Als Beispiel für neue Wege der Entwicklungspolitik werden exemplarisch Entwicklungspartnerschaften mit der Privatwirtschaft vorgestellt. Abschließend sollen einige prinzipielle Überlegungen zu den gegenwärtigen Trends in der Entwicklungszusammenarbeit angestellt werden, wie sie auch in der internationalen entwicklungspolitischen Debatte vorgebracht werden.

1 Der Beitrag stellt die persönliche Einschätzung des Autors dar.

Neue Rahmenbedingungen für eine neue Entwicklungszusammenarbeit

Dynamische Veränderungen der ökonomischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen auf allen Ebenen – global wie lokal – haben dazu beigetragen, dass ein breiter internationaler Diskussionsprozess über Rolle, Aufgaben, Anspruch und Reichweite der Entwicklungszusammenarbeit geführt wird. Mehr denn je wirken weltweite Veränderungsprozesse sowie alte und neue Problemlagen auf die Entwicklungszusammenarbeit ein. Dies zwingt zu einer Kurskorrektur und zu einer neuen Positionsbestimmung der Entwicklungspolitik. Dabei werden nicht nur inhaltliche Fragen und Verfahrensfragen aufgeworfen, sondern die Stellung und Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit in ihrer Gesamtheit diskutiert. Zahlreiche Reformprojekte haben in der jüngsten Vergangenheit konkrete Gestalt angenommen. So haben einige Industrieländer, wie bspw. England oder die Niederlande, ihre Entwicklungspolitik konzeptionell neu ausgerichtet und institutionell neu verankert. Aber auch die Diskussionen um die zukünftige Rolle von Weltbank und IWF zeigen, dass sich das multilaterale Umfeld verändert.

Welche generellen Veränderungen der Rahmenbedingungen der Entwicklungszusammenarbeit lassen sich identifizieren? Und welche Fragen werden dabei aufgeworfen? Diesen beiden Leitfragen soll im Folgenden anhand von sieben Trends nachgegangen werden.

Globalisierung der Weltwirtschaft

Die Globalisierung der Weltwirtschaft bringt für die Entwicklungsländer Chancen und Risiken mit sich. Es besteht die begründete Gefahr, dass die Mehrheit der Entwicklungsländer weiter ins Abseits rutscht und zum Verlierer der Globalisierung wird, wie die Berichte der letzten Jahre des UNDP über die Entwicklungsprozesse der Menschen aufgezeigt haben. Es lässt sich feststellen, dass die internationalen Kapitalströme in die Entwicklungsländer zwar sprunghaft angestiegen sind, aber nur eine eingeschränkte Anzahl von Ländern wirklich davon profitiert. So sind die ausländischen Direktinvestitionen in den Ent-

wicklungsländern insgesamt im Zeitraum 1990 bis 1999 von 20 auf 200 Mrd. US-\$ angestiegen. Im gleichen Zeitraum stagnierte die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA = *official development assistance*) bei ca. 50 Mrd. US-\$. 85 % der Nettokapitalflüsse in Entwicklungsländern stammen aus dem Privatsektor. Die Asienkrise hat gezeigt, dass Turbulenzen auf den Finanzmärkten Entwicklungserfolge rasch zunichte machen können. Gerade Schwellenländer, die als Musterbeispiele galten, sind durch diese Krise massiv in Schwierigkeiten geraten und erholen sich nur langsam.

Die Prägekraft und Dynamik globaler Wirtschaftsaktivitäten, nicht nur im Finanzbereich, sondern auch im Industrie- und Dienstleistungssektor, werfen eine Reihe an entwicklungspolitischen Grundsatzfragen auf:

- Wird die Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft noch eine relevante Größe sein, wenn es um *Entwicklungsprobleme* geht?
- Welche Rolle wird die Entwicklungszusammenarbeit bei voranschreitender wirtschaftlicher Globalisierung spielen?
- Eine Feuerwehr im Krisenfall, bloß eine karitative Veranstaltung für die Globalisierungsverlierer oder *Fitmacher* für Entwicklungsländer?
- Welche Anpassungsleistung muss die Entwicklungszusammenarbeit erbringen, um in der großen Globalisierung noch mitgestalten zu können?

Zunahme von Krisen und Konflikten

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die Anzahl an Krisen und Konflikten weltweit noch zugenommen. Hinzu kommt, dass die Intensität der Konflikte noch weiter gestiegen ist, wie die Beispiele Afrika oder Südosteuropa zeigen. Bürgerkriege, bewaffnete Auseinandersetzungen, ethnische Spannungen und Konflikte um knapper werdende Ressourcen sind fester Bestandteil globaler Probleme. Die Prognosen deuten darauf hin, dass Krisen und Konflikte auch in Zukunft eher noch zunehmen werden. Es wird davon ausgegangen, dass zukünftig jährlich etwa zwischen 20 und 30 Konflikte gewaltsam ausgetragen werden. Daneben gibt es eine Vielzahl an Ländern und Regionen, in denen Konfliktpotenziale jederzeit eine kritische Masse erreichen kön-

nen. Rund 90 % der Opfer kriegesischer Auseinandersetzungen leben in Entwicklungsländern. Etwa 22 Millionen Menschen befinden sich auf der Flucht. In zahlreichen Ländern sind die mühsam erreichten Erfolge in der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung inzwischen zunichte gemacht worden. Kriege und Konflikte verursachen aber nicht nur materielle oder volkswirtschaftliche Schäden, sie zerstören häufig die Basis menschlichen Zusammenlebens und legen über Jahrzehnte hinweg ganze Länder lahm.

Angesichts dieser Situation sieht sich die Entwicklungszusammenarbeit mit ganz neuen und gravierenden Problemdimensionen konfrontiert. Erwartet wird von ihr, dass sie sich verstärkt auf Krisenprävention und Konfliktbearbeitung hin ausrichtet. Dieser Anspruch wirft folgende Fragen auf:

- Was kann die Entwicklungszusammenarbeit realistischerweise angesichts des erhöhten Konfliktpotenzials, von Bürgerkriegen und *failing states* leisten?
- Wie können die bestehenden Instrumente und Konzepte an die veränderten Problemkonstellationen angepasst werden?
- Welche neuen Formen und Partnerschaften der Zusammenarbeit jenseits klassischer Entwicklungszusammenarbeit sind notwendig, um krisenpräventiv und konfliktentschärfend zu wirken?

Verschmelzung der Politikfelder

Weltumspannende Problemzusammenhänge und globale Aufgaben lassen sich immer schwerer den klassischen Politikfeldern zuordnen. Es ist zunehmend problematisch, zwischen reiner Außen-, Entwicklungs-, Wirtschafts-, Sicherheits- oder Umweltpolitik zu unterscheiden. Das politische Institutionengefüge in den Industrieländern, aber auch in Entwicklungs- und Transformationsländern macht deutlich, dass die meisten Ressorts über eine sehr weitreichende Verortung und Vernetzung in den internationalen Beziehungen verfügen und entsprechend bereits auch agieren. Um den globalen Fragen begegnen zu können, wird Kooperation und Koordination zu einem entscheidenden Faktor. Gleichzeitig steigen die Ansprüche an eine kohärente Gesamtpolitik im

nationalen wie im internationalen Kontext. Dies führt dazu, dass sich die Politikfelder neu definieren und positionieren müssen.

Für die Entwicklungspolitik stellt dies eine besondere Herausforderung dar. Sie hat den Charakter einer Querschnittsaufgabe, die wirtschafts-, umwelt-, sicherheits- und außenpolitische Dimensionen umfasst. Während im nationalen Kontext Entwicklungspolitik mit anderen Politikfeldern um Aufgaben, Handlungsfelder und rückläufige Haushaltsmittel konkurriert, muss sie sich auf der internationalen Bühne in einem Spannungsfeld von nationalen Interessen und internationalen Vorgaben bewegen und dabei das Verhältnis bi- und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit ständig neu bestimmen.

Aus diesen vielfältigen Anforderungen ergeben sich grundsätzliche Fragen, welche die Politik als Ganzes betreffen:

- Wie kann sich das Politikfeld *Entwicklungspolitik* zukünftig positionieren?
- Ist sie ein verlängerter Arm der Außenpolitik, ein Vehikel der Außenwirtschaftspolitik oder soll sie eine nachhaltige Entwicklung im Sinne eines *Querschnitts*-Politikfeldes leisten?
- Wie können die umfassenden Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit in anderen Politikfeldern eingesetzt werden?
- Welche neuen strategischen Allianzen jenseits klassischer Entwicklungsakteure sind notwendig? Denkbar wäre eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Streitkräfte/Sicherheitssektor, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. Es stellt sich die Frage, in welchem dieser Bereiche neue strategische Allianzen realisierbar sind bzw. welche Bereiche ausbaubar sind.

Zunehmende Bedeutung internationaler Organisationen

Die zentrale Bedeutung internationaler Organisationen zur Bewältigung globaler Herausforderungen ist unbestritten. Debattiert wird grundsätzlich, ob qualitative Veränderungen des internationalen Systems in Richtung *global government* oder *global governance* gehen sollen. Dies ist keine akademische Fragestellung, sondern eine politische Auseinandersetzung, bei der vornehmlich die nationale Interessen- und Machtpolitik eine entscheidende Rolle spielt. Vordergründig geht es

um das *beste System* im technokratisch-funktionalistischen Sinne. Dabei wird bereits nicht mehr in Frage gestellt, ob internationale Regelungen und Strukturbildung überhaupt Problemlösungen herbeiführen, wie immer vorausgesetzt wird. Hintergründig geht es um politische Einflussbereiche, die Durchsetzung eigener Norm- und Wertvorstellungen sowie um die ökonomischen Interessen der verschiedenen Akteure. Aktionen gegen die World Trade Organisation (WTO) oder gegen die Jahrestagung der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) zeigen, welche Vorbehalte gegenüber internationalen Organisationen und Regelwerken bestehen. Wiederholt wurde außerdem das Ende des Nationalstaates ausgerufen. Die einzelstaatliche Reichweite ist faktisch deutlich eingeschränkt worden, und die Nationalstaaten sind dabei, sich neu zu definieren.

Dies hat zur Folge, dass sich in der Entwicklungszusammenarbeit folgender Trend abzeichnet: Multilaterales Engagement wird gestärkt, während die Zukunft nationaler, also bilateraler Entwicklungszusammenarbeit, ungewiss ist.

Das etablierte System bi- und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit ist in Bewegung und Umbruch geraten. Dabei geht es nicht nur um die Optimierung bestehender Verfahren, die Herstellung von Kohärenz oder die Intensivierung der Zusammenarbeit vieler Geber und Organisationen, sondern prinzipiell um die strukturelle Neugestaltung des Systems und damit um die Durchsetzung nationaler und institutioneller Interessen. Weltbank und IWF, die traditionell amerikanischer Prägung unterliegen, befinden sich in einem Prozess der Umorientierung und sind auf der Suche nach ihrer zukünftigen Rolle. Auch die Europäische Union (EU) ist dabei, ihre Entwicklungszusammenarbeit zu reformieren. Hier stehen Zentralisierungstendenzen der Europäischen Kommission im Widerspruch zu den am Subsidiaritätsprinzip ausgerichteten nationalstaatlichen Interessen. Offen ist dabei, welche Rolle künftig die Mitgliedsländer der EU im europäisch-nationalstaatlichen System der Entwicklungszusammenarbeit einnehmen werden.

Zu den drängenden Fragen, die nicht nur im Rahmen internationaler Konferenzdiplomatie behandelt werden, zählen insbesondere:

- Wie kann bei einer solch hochkomplexen entwicklungspolitischen Landschaft von vielfältigen Akteuren ein Mindestmaß an Kohärenz

von bi- und multilateralen Gebern und Organisationen hergestellt werden?

- Welche zukünftige Rollenverteilung und Aufgabenteilung bi- und multilateraler Akteure ist entwicklungspolitisch wünschenswert?
- Welche Aufgaben werden die *lead agencies* Weltbank und IWF übernehmen?

Neue Entwicklungsakteure

Die Komplexität der unterschiedlichen Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit ist nicht nur durch die Vielzahl bi- und multilateraler Geber und Organisationen gestiegen. Zu den traditionellen Entwicklungsakteuren, wie Entwicklungsbanken und nationale Agenturen sind neue, sehr dynamische Akteure hinzugekommen.

Zu diesen zählen vor allem privatwirtschaftliche Unternehmen, Streit- und Sicherheitskräfte sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO).

Die Privatwirtschaft spielt seit langem eine wichtige Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit, was durchaus kontrovers – auch aus ideologischer Perspektive – debattiert wurde. Bisher lag der Fokus darauf, privatwirtschaftliche Aktivitäten bspw. im Rahmen der Förderung kleiner und mittlerer Betriebe in Entwicklungsländern zu unterstützen. Durch die Globalisierung hat die Bedeutung der Privatwirtschaft nun massiv zugenommen, vor allem sind die großen *global player* in das Geschäft mit eingestiegen. Internationale Konzerne, Investmentgesellschaften, Banken, Dienstleistungsunternehmen aber auch mittelständische Unternehmen gehen in Entwicklungs- und Transformationsländer, erschließen Märkte, beteiligen sich an dortigen Unternehmen oder bauen Produktionsstätten auf. Entwicklungspolitisch ist dieses Engagement grundsätzlich sehr begrüßenswert. Es ergeben sich Chancen, zugleich aber auch Risiken für die Länder. Zu den Risiken zählen bspw. volkswirtschaftliche Turbulenzen wie z.B. die letzte Asienkrise oder die Zunahme sozialer und regionaler Disparitäten. Zu den Chancen gehören in erster Linie der Kapital- und Know-how-Transfer und die Intensivierung des Handels durch Im- und Exporte.

Die Zunahme von Krisen und Konflikten hat dazu geführt, dass

die Ausweitung militärischer Interventionen und der langfristige Einsatz von Streitkräften, wie z.B. der Blauhelme oder NATO-Truppen, ein durchaus realistisches Szenario geworden sind. Mit militärischen Mitteln allein sind Konflikte in den wenigsten Fällen noch zu lösen. Eine dauerhafte Friedensordnung lässt sich nicht mit militärischen Mitteln erzwingen. Daher wird intensiv darüber nachgedacht, die zivil-militärische Zusammenarbeit auszubauen, um die Krisen- und Konfliktländer beim Erhalt oder Wiederaufbau einer Friedensordnung zu unterstützen.

Nichtregierungsorganisationen waren schon immer wichtige Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit. Allerdings wurden sie vielfach von der offiziellen Politik nur eingeschränkt berücksichtigt, wenngleich ihre große Bedeutung im lokalen Kontext in Entwicklungsländern unumstritten ist. Inzwischen haben internationale und nationale NROs eine starke Rolle bei der Herstellung von Öffentlichkeit und Meinungsbildung eingenommen. Sie stellen nicht nur eine Gegenmacht zu etablierten Interessen dar, sondern werden zu einem wichtigen Partner in der Entwicklungspolitik. Die NRO-Landschaft ist allerdings außerordentlich heterogen, was Partnerschaften und Allianzen erschwert. Auch besteht keinesfalls Einigkeit darüber, wer den NROs zuzuordnen ist und was eine NRO ausmacht.

Aus entwicklungspolitischer Perspektive stellen sich für die Zusammenarbeit bestehender und neuer Akteure folgende übergeordnete Fragen:

- Wo liegen die Synergiepotenziale in der Zusammenarbeit der vielfältigen Akteure?
- Wie können die Kräfte entwicklungspolitisch sinnvoll gebündelt werden?
- Welche Allianzen sind notwendig, welche wünschenswert und welche machbar?

Knapper werdende Finanzmittel für Entwicklung

Für Entwicklung ist noch nie sehr viel Geld aufgebracht worden. Wiederholt wird an die Industrieländer die Forderung herangetragen, 0,7 % ihres Bruttosozialprodukts (BSP) für öffentliche Entwicklungs-

hilfe (ODA = *official development assistance*) bereitzustellen, das so genannte UN-Ziel. Dieses Ziel ist nur von den wenigsten Ländern eingehalten worden. In vielen Fällen stagnierte die Quote auf einem darunter liegenden Level oder war sogar rückläufig. Betrachtet man den Entwicklungshaushalt der Bundesrepublik Deutschland, so fällt auf, dass die so genannten Verpflichtungsermächtigungen, die Zusagen für zukünftige Mittelverwendung, massiv zurückgegangen sind. In Zukunft wird also weit weniger für bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehen, als es bisher der Fall war. Wenngleich die Höhe der Entwicklungshilfe noch keinen Rückschluss über die Qualität und Wirksamkeit zulässt, so steht doch fest, dass bei den gewachsenen globalen Problemen und den gestiegenen Ansprüchen der Finanzmittelbedarf enorm ist.

Gerade mit der Finanzierung sind eine Reihe von Zukunftsfragen der Entwicklungszusammenarbeit verbunden, die auch Gegenstand der UN-Konferenz »Financing for Development« 2002 sind:

- Wie kann der Rückgang öffentlicher Entwicklungshilfe gestoppt werden und umgekehrt,
- wie kann Entwicklung jenseits der öffentlichen Entwicklungshilfe finanziert werden?
- Welcher Eigenbeitrag kann von den Entwicklungsländern erwartet und wie kann dieser generiert werden?

Ungelöste Armutsproblematik

Die Entwicklungszusammenarbeit hat es bisher nicht geschafft, die weltweite Armut auch nur teilweise zu reduzieren. Sie hat dies auch nicht schaffen können, weil die Ursachen von Armut zu komplex und außerhalb der Reichweite der Entwicklungszusammenarbeit angesiedelt sind. Dennoch hat sie das Ziel der Armutsbekämpfung unbeirrt weiterverfolgt und sich als Problemlöser für Armut an diesem Ziel zu profilieren versucht. Dadurch hat sie sich in Bezug auf ihre Glaubwürdigkeit in eine Falle begeben, da sie natürlich an den von ihr gesteckten Zielen auch gemessen wird. Anstelle einer kritischen Reflexion über ihre Möglichkeiten hat die Entwicklungszusammenarbeit ihre Ziele

immer höher gesetzt und inhaltlich erweitert. Die Zahl der Armen weltweit soll bis 2015 weiterhin halbiert werden. Obwohl dies, wie die Vergangenheit gezeigt hat, nicht im Rahmen des Möglichen liegt.

Kritiker werfen in diesem Zusammenhang eine Reihe von Fragen auf:

- Was sind die realistischen Zielgrößen für die Entwicklungszusammenarbeit?
- Welche Aufgaben müssen angesichts der komplexen globalen Problemlagen mit Priorität behandelt werden?
- Welcher Anstrengungen bedarf es jenseits der Entwicklungszusammenarbeit, um eine signifikante Reduzierung der Armut zu erreichen?

Globale Strukturpolitik: Die neue deutsche Entwicklungspolitik

Die oben skizzierten Fragen können im Rahmen dieses Beitrages nicht erschöpfend beantwortet werden. Um beispielhaft zu zeigen, wie die Entwicklungspolitik auf die Umfeldveränderungen reagiert, soll im Folgenden die neue Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik skizziert werden, die eine mögliche Antwort auf viele dieser Fragen darstellt. Entwicklungspolitik wird dabei als Beitrag zu einer globalen Struktur- und Friedenspolitik verstanden, die sich am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung orientiert.

Globale Strukturpolitik ist zum *Aushängeschild* deutscher Entwicklungspolitik avanciert und postuliert einen Mehrebenenansatz, der den verschiedenen Politikebenen Rechnung tragen soll. Globale Strukturpolitik bündelt politische Vorstellungen, die nach ordnungspolitischer Einordnung zu neoliberalen Weltbildern gehören und nach einer *global governance*-Architektur entwicklungspolitischer Prägung streben.

Ziel globaler Strukturpolitik ist es, Strukturveränderungen auf internationaler Ebene zu erwirken, um damit die politischen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Verhältnisse in Entwicklungsländern zu verbessern. Vier Zieldimensionen sollen verfolgt werden: Förderung von Demokratie und Menschenrechten, Armutsbekämpfung, Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen und wirtschaftliche

Entwicklung. Globale Strukturpolitik weist über die langjährige entwicklungspolitische Konzeption hinaus, indem sie Prioritäten in Handlungsfeldern und -ebenen benennt sowie innerhalb dieser neue Akzente setzt.

Verbesserung der internationalen Strukturen durch Gestaltung globaler Rahmenbedingungen und internationaler Regelwerke

Entwicklungspolitik soll verstärkt zur Formulierung und Ausgestaltung internationaler Rahmenbedingungen beitragen. Dabei geht es insbesondere darum, die entwicklungspolitische Perspektive in internationale Regelwerke einzubringen. Als Beispiel hierfür können die Kölner Entschuldungsinitiative, die zu einer rascheren und umfassenderen Reduzierung der Schuldenlast von Entwicklungsländern führte, und die Bemühungen im Rahmen der WTO zur Integration von Entwicklungsländern angeführt werden.

Verbesserung der Strukturen in den Entwicklungsländern

Die deutsche Entwicklungspolitik hat sich bereits in den achtziger Jahren zunehmend darauf konzentriert, eine Verbesserung der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern zu bewirken. Hiermit sind die Bereiche Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte gemeint. Mit den 1991 eingeführten fünf entwicklungspolitischen Kriterien ist dies verbindlich festgeschrieben worden. Diese Politik wird fortgesetzt und intensiviert. Verstärkt zielen Maßnahmen z.B. darauf ab, den ordnungspolitischen Rahmen in Entwicklungsländern mitzugestalten oder die Anwendung von Umwelt- und Sozialstandards in Entwicklungsländern zu fördern.

Zusammenarbeit möglichst vieler entwicklungsrelevanter Akteure

Vielfach wurde in der Vergangenheit kritisiert, dass die zahlreichen Geber und Organisationen, national wie multilateral, ihre Aktivitäten zu wenig inhaltlich aufeinander abstimmen und koordinieren. Unbestritten ist, dass die Kooperation erheblich verbessert werden könnte. Die internationalen Bemühungen zielen auch darauf ab, die Politik kohärenter zu gestalten, die vielen Akteure besser zu koordinieren und Kooperationen herbeizuführen, von denen Effizienzsteigerungen erwartet werden können. Hinzu kommt, dass andere entscheidende Entwicklungsakteure, wie z.B. privatwirtschaftliche Unternehmen, ins

Bewusstsein gerückt werden. Diese gilt es, verstärkt zu gewinnen, um Know-how sowie personelle und finanzielle Ressourcen zu mobilisieren. Außerdem ist deutlich geworden, dass die Zivilgesellschaft einen immer wichtigeren Stellenwert bekommen hat, so dass bspw. NROs in weitaus größerem Umfang als dies bisher der Fall war, in Entwicklungsprozesse einbezogen werden müssen.

Die Entwicklungszusammenarbeit steht vor der Herausforderung, diese neue politische Orientierung umzusetzen und damit greifbare Resultate und nachhaltige Wirkung zu erzielen. Vieles von dem, was gegenwärtig weltweit in der Entwicklungspolitik festgesetzt wird, ist keine genuin neue Erkenntnis. Nicht nur NROs fordern seit langer Zeit, dass die internationalen Geber verstärkt an einem Strang ziehen sollen. Als wichtiger Schritt kann dennoch gewertet werden, dass das kollektive Problembewusstsein vor dem Hintergrund der globalen Probleme, aber auch des Wettbewerbs um Einflusschancen gestiegen ist. Damit haben die gemeinsamen Anstrengungen zu einer Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit zugenommen – wenngleich bei den verschiedenen Gebern aufgrund nationaler Interessenlagen und Motivationen durchaus Unterschiede in der Auffassung bestehen, was Ausrichtung und Umsetzung anbelangt.

Wenngleich das Konzept der globalen Strukturpolitik im Hinblick auf seinen Abstraktionsgrad, seiner Anspruchshaltung und der Betonung der globalen Interventionsebene kritisiert wurde, so besteht doch Konsens darüber, dass die internationalen Strukturen reformiert werden müssen, u.a. indem sie entwicklungsorientierter gestaltet werden.

Seitens der deutschen Entwicklungszusammenarbeit existieren gute Erfahrungen und vielversprechende Konzepte, um globale Struktur- und Friedenspolitik umzusetzen. Ein Teil der durchgeführten und bestehenden Programme und Projekte kann durchaus als Beitrag zur globalen Struktur- und Friedenspolitik gewertet werden, ohne dass dies früher so bezeichnet wurde. Zu denken ist etwa an den Umwelt- und Ressourcenschutz, wo stets versucht wurde, internationale Vereinbarungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene umzusetzen und Erfahrungen aus der lokalen Ebene in die internationale Diskussion einzubringen. Ebenso gibt es eine Vielzahl an laufenden Vorhaben, um regionale Integration und Zusammenarbeit länderübergreifend zu unterstützen.

Zukünftige Handlungsfelder für globale Struktur- und Friedenspolitik liegen vor allem in folgenden Bereichen:

- Mitgestaltung von Globalisierungsprozessen: z.B. Beratung von Entwicklungsländern im WTO-Prozess oder von Transformationsländern beim EU-Beitritt.
- Globale Umweltpolitik: z.B. die Umsetzung der Agenda 21 und die Fortschreibung der Umwelt-Konventionen.
- Regionale Integration: die Unterstützung regionaler Organisationen und Zusammenarbeit mit diesen.
- Krisenprävention und Konfliktbearbeitung: anhand von Demobilisierung, Wiederaufbauhilfe, Förderung von Friedenslobbies u.v.m.
- Verbesserung der internen Rahmenbedingungen für Entwicklung: und zwar durch Rechtsstaatentwicklung, Demokratieförderung und Dezentralisierung.
- Soziale Entwicklung: durch Armutsbekämpfung, Sozialstandards und Verbesserung sozialer Sicherungssysteme, aber auch
- Förderung privatwirtschaftlicher Aktivitäten: wie z.B. der Unterstützung kleiner und mittelständischer Betriebe, Finanzsystementwicklung, Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, *Public Private Partnerships* – kurz PPP genannt.

Der letzte Punkt, Förderung der Privatwirtschaft, soll im Folgenden am Beispiel PPP detaillierter dargestellt werden, um zu illustrieren, wie die Entwicklungszusammenarbeit auf die eingangs skizzierten veränderten Rahmenbedingungen reagiert und dabei gleichzeitig versucht, privatwirtschaftliche Akteure in Entwicklungsprozesse einzubeziehen.

Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft

Die gestiegene Bedeutung der Privatwirtschaft in einer sich globalisierenden Welt ist bereits mehrfach erwähnt worden. Privatwirtschaftliche Akteure verfügen über eine enorme Prägestkraft. Der mögliche entwicklungspolitische Beitrag der Privatwirtschaft liegt dabei nicht nur im Kapital-Transfer, sondern v.a. im langfristigen unternehmerischen Engagement in Entwicklungsländern, das Arbeitsplätze schaffen kann,

Kenntnisse und Erfahrungen vermittelt und für wirtschaftliches Wachstum sorgt.

Die entwicklungspolitische Vision, die hinter der angestrebten Zusammenarbeit mit der Wirtschaft steht, zielt darauf ab, nachhaltige Entwicklung gemeinsam zu gestalten. Dabei geht es vor allem um die Kooperation von Privatunternehmen mit verschiedenen Organisationen der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Das Spektrum der Kooperationsmöglichkeiten ist breit und reicht von der indirekten Unterstützung privatwirtschaftlichen Engagements in Entwicklungsländern über Verbesserungen der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen bis hin zu der direkten Zusammenarbeit in dem eigens geschaffenen PPP-Programm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in dem bereits eine Vielzahl von Projekten angelaufen ist.

Im Rahmen dieses Programms werden finanzielle Mittel für Projekte mit Unternehmen bereitgestellt.

Ziel der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ist es, Chancen zu nutzen, die sich aus der Verbindung privatwirtschaftlichen Engagements und dem spezifischen Know-how von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit ergeben. Chancen für mittlere Unternehmen liegen besonders darin, unter besseren Voraussetzungen Investitionen in Entwicklungsländern tätigen zu können. Für größere Unternehmen steht oftmals der Imagegewinn und die Positionierung als *global citizen* im Vordergrund. Chancen für die Entwicklungszusammenarbeit bestehen vor allem darin, die private Wirtschaft als Investor und Know-how-Lieferant zu gewinnen und so als treibende Kraft für eine nachhaltige Entwicklung zu binden.

Gute Erfahrungen aus der Zusammenarbeit gibt es inzwischen zahlreiche, wenngleich viele der Beispiele noch Modellcharakter haben. So werden z.B. landwirtschaftliche Betriebe in Kooperation mit den Abnehmern unterstützt, um die Qualität der Produkte zu erhöhen. Die Bauern erzielen dadurch höhere Einkünfte und die Abnehmer stellen sicher, dass sie hochwertige Produkte bekommen. Ein anderes Beispiel hat sich in der beruflichen Bildung ergeben, wo mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit Berufsschulzentren gefördert werden konnten.

Private Unternehmen stellten dabei die technische Ausrüstung zur

Verfügung, damit möglichst produktionsnah für die umliegenden Betriebe ausgebildet werden konnte. Im sozialen Bereich zeichnet sich ab, dass insbesondere Großunternehmen das entwicklungspolitische Know-how benötigen, um bspw. Gesundheitsvorsorge zu betreiben. In vielen Ländern Afrikas stehen die Unternehmen vor dem Problem, dass große Teile der Belegschaft und deren Angehörige von AIDS/HIV betroffen sind. Aufklärungskampagnen werden hier gemeinsam mit Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt.

Es gibt eine ganze Reihe an interessanten Feldern für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Rahmen des PPP-Programms, insbesondere in folgenden Bereichen:

- Berufliche Qualifikation (Ausbildung von Facharbeitern, aber auch von Führungskräften),
- Qualifikation lokaler Produzenten (verbesserte Anbau- und Produktionsmethoden, Qualitätsstandards, Zertifizierung),
- Umwelt- und Sozialstandards in Betrieben (Teppiche, Schuhproduktion),
- Gesundheitsberatung (AIDS/HIV, betriebliche Krankenkassen),
- Aufbau und Stärkung von Dienstleistern (Beratungszentren, Servicestationen),
- Technologie- und Know-how-Transfer (Umwelttechnologie, Messebereich).

Eine Zwischenbilanz der bisherigen Zusammenarbeit im Bereich PPP zeigt positive wie negative Erfahrungen, die dazu dienen, das junge Konzept weiterzuentwickeln. Zu den positiven Erfahrungen zählen in erster Linie:

- Die entwicklungspolitischen Effekte stellen sich teilweise ein: Mit den laufenden Projekten werden Einkommensquellen für Familien geschaffen, Arbeitnehmer werden versichert, Mitbestimmungsrechte werden hergestellt, Kinderarbeit wird entgegengewirkt, umweltschonende Produktionsmethoden werden eingeführt, ökologischer Landbau gefördert. Abzuwarten ist freilich, inwieweit die Zusammenarbeit langfristig ihre Wirkung entfalten kann.
- Es zeigt sich, dass entwicklungspolitische Ziele und betriebswirtschaftliche Interessen der Unternehmer nicht im Widerspruch

stehen. Heute geht es nicht mehr um das *ob* der Zusammenarbeit, sondern um das *wie*. Viele der bisherigen Kooperationen haben Pilotcharakter. Alle Seiten befinden sich in einem Lern- und Um-denkenprozess, dessen Herausforderung darin besteht, die gemeinsame Schnittmenge zu identifizieren.

- Zu beobachten ist, dass die Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und Entwicklungsorganisationen über den PPP-Projektrahmen hinausgeht. Es kommt zu einem sehr grundsätzlichen Dialog darüber, was beide Seiten bewegt und wo Synergien liegen. Unternehmen wie Unternehmerverbände erkennen zunehmend an, dass nachhaltige Entwicklung keine karitative Solidaritätsveranstaltung ist, sondern eine notwendige Bedingung für langfristiges unternehmerisches Engagement. Aus unternehmerischer Sicht ist es lohnenswert, sich in das Netzwerk der Entwicklungszusammenarbeit, vor allem in den Entwicklungsländern, einzuklinken und von der Kompetenz und den Führungsvorteilen zu profitieren.

Einige Erwartungen sind bisher noch nicht in dem erwarteten Maße erfüllt worden. Als kritisch hat sich eine Reihe von Punkten erwiesen:

- Die Resonanz der Privatwirtschaft auf die Angebote könnte besser ausfallen. Das liegt vor allem daran, dass Entwicklungszusammenarbeit sehr mit dem Image einer Wohltätigkeitsveranstaltung behaftet ist. Viele Privatunternehmen warten weitere Resultate, Erfahrungen und *good practices* ab. Sicher spielt auch eine Rolle, dass viele Unternehmen vorwiegend nur an Aufträgen oder Subventionsbeiträgen interessiert sind. Daher wird gegenwärtig versucht, einen intensiven Dialog zu führen, um Barrieren in den Köpfen beider Seiten abzubauen.
- Die Akzeptanz, mit der Privatwirtschaft verstärkt zusammenzuarbeiten, wird in der EZ-community nicht von allen geteilt. Besonders in der Wissenschaft und auf Seiten der NROs bestehen z.T. erhebliche Vorbehalte, denen bisher nicht genügend Rechnung getragen wurde. Die Bedenken zielen vor allem darauf ab, dass das entwicklungspolitische Moment der Privatwirtschaft überschätzt wird.
- Viele der Projekte mit der Privatwirtschaft finden am Rande der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit statt und bilden

Projektinseln. Wichtig ist, eine stärkere Einbindung in die Entwicklungsstrategien der Länder sicherzustellen.

- Trotz intensiver Beachtung entwicklungspolitischer Kriterien und einer Vielzahl gelungener Projekte ist der Vorwurf, das PPP-Programm sei lediglich eine andere Art der Außenwirtschaftsförderung und stelle eine Subventionspolitik mit anderen Mitteln dar, nicht verstummt.
- Es hat sich gezeigt, dass die oftmals sehr formalisierten Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit die Kooperation mit der Privatwirtschaft behindern. Flexibleres Denken und kürzere Verfahrenswege sind daher notwendig geworden, von denen die Entwicklungszusammenarbeit als Ganzes profitieren könnte.

Schlussbemerkungen: Diskussionsanstöße für eine entwicklungspolitische Debatte

Spätestens mit der neuen entwicklungspolitischen Orientierung in Richtung einer globalen Struktur- und Friedenspolitik zeichnet sich ein grundlegender Wandel der Entwicklungszusammenarbeit ab. Die *klassische* Entwicklungszusammenarbeit verändert ihren Charakter und ist dabei, sich als *internationale Zusammenarbeit* zu verstehen. Wenngleich einige der nachstehenden Merkmale sicher noch mehr Anspruch als Realität sind, so ist dennoch ein qualitativer Sprung zu verzeichnen:

- Es wird auf eine Fokussierung globaler Problemzusammenhänge statt isolierter Problemlösungen im kleinen Rahmen geachtet.
- Strukturelle Breitenwirksamkeit auf verschiedenen Ebenen statt Resultaterzielung auf Einzelprojektebene wird angestrebt.
- Eine Vernetzung sämtlicher entwicklungsrelevanter Akteure anstelle von individuellen Alleingängen wird in den Fokus gerückt.
- Es wird sich verstärkt um die Kohärenz nationaler und internationaler Politik anstelle von unverbundenem Nebeneinander von Politikansätzen und -konzepten bemüht.
- Neue Aufgaben und Rollen der Entwicklungszusammenarbeit, wie Moderation, Mediation und Prozessbegleitung, in Ergänzung zum traditionellen Know-how-Transfer, werden verstärkt eingesetzt.

Dieser Wandel der Entwicklungszusammenarbeit hin zur *internationalen Zusammenarbeit* wird von einer breiten Diskussion begleitet, aus der sich folgende Linien erkennen lassen:

- Die Entwicklungspolitik hat sich mit ihrem Anspruch die Messlatte sehr hoch gelegt. Das Ziel, bis 2012 die Armut zu halbieren, weckt sehr große Erwartungen in der Öffentlichkeit und in den Entwicklungsländern. In der Vergangenheit ist die Entwicklungszusammenarbeit wiederholt in eine Glaubwürdigkeitsfalle geraten, weil sie ihre sich selbst gesteckten Ziele nicht erfüllen konnte. Das Thema Entwicklung wurde in Teilen der Öffentlichkeit dadurch mit einem Negativimage behaftet und als Tropfen auf den heißen Stein abgetan. Angesichts der weltweiten Problemlage liegt es in der Natur der Sache, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit auf einem schmalen Grad zwischen internationaler Sozialhilfe und internationaler Strukturpolitik bewegt.
- Entwicklungspolitik ist immer an einen gesellschaftlichen Grundkonsens gebunden. Es gilt daher, verstärkt zu diskutieren, welche Normen und Werte der Entwicklungspolitik zu Grunde liegen sollen und welche sie über die Entwicklungszusammenarbeit transportiert. Die generellen Leitlinien sind thematisch in zahlreichen internationalen Konventionen dargelegt, sie werden aber höchst unterschiedlich interpretiert und umgesetzt. Damit verbunden ist die Frage, welche spezifisch deutschen Beiträge im internationalen Kontext geleistet werden sollen. Vielfach wurde vorgeschlagen, das Modell der sozialen Marktwirtschaft, das Rechts- und Verwaltungssystem und das duale Ausbildungssystem international verstärkt umzusetzen und deutschen Standards im Umwelt- und Sozialbereich mehr Geltung zu verschaffen.
- Entwicklungspolitik ist keine exklusive Veranstaltung für Entwicklungsländer. Die Industrienationen tragen eine große Verantwortung bei der Verursachung und daher auch der Lösung globaler Probleme. Der Umwelt- und Klimaschutz ist ein prominentes Beispiel. Es bedarf daher zunächst auch einmal besonderer Anstrengungen in den Industrieländern selbst. Dabei können Erfahrungen und Konzepte der Entwicklungszusammenarbeit durchaus auch im Norden nutzbar gemacht werden, sowohl was Inhalte, aber auch was Methoden betrifft. Hier besteht die Chance, dass Entwicklungs-

zusammenarbeit, im Sinne der *internationalen Zusammenarbeit*, keine Nord-Süd-Einbahnstraße mehr darstellt, sondern eine Zweibahnstraße: dass Nord und Süd voneinander lernen und wechselseitig gleichermaßen voneinander profitieren.

- Das internationale System der Entwicklungszusammenarbeit wird gegenwärtig reformiert. Die nationalen Systeme befinden sich in der Reformdiskussion und im Umbruch. Neue politische Orientierungen werden formuliert, Institutionen werden angepasst. Ziel aller Anstrengungen ist es, das bestehende System zu optimieren. Aufgrund jahrzehntelanger Erfahrungen mit Reformen der Entwicklungszusammenarbeit wird vielfach angezweifelt, dass substantielle Verbesserungen erzielt werden können. Skeptiker merken an, dass die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung erheblich zurückgegangen ist und die Bedeutung der Privatwirtschaft dominant ist. Viele sehen aber gerade darin die große Chance für die Entwicklungszusammenarbeit, aus ihrer karitativen Nische hervorzutreten und dabei andere Akteure entwicklungspolitisch anzustoßen.
- In der Diskussion um die konzeptionelle Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit zeichnet sich insgesamt der Trend ab, dass die Zusammenarbeit auf einer höher aggregierten Ebene stattfinden und wirken soll. Diese strukturelle Ausrichtung ist tendenziell begrüßenswert, birgt aber mindestens zwei Risiken in sich. Zum einen läuft globale Strukturpolitik Gefahr, zu einem *top-down*-Prozess zu werden, der nicht nur die Bedürfnisse der Betroffenen, also vor allem der Menschen in Entwicklungsländern, nicht mehr adäquat berücksichtigt, sondern auch versäumt, die politische Beteiligung sicherzustellen. Zum anderen kann bei ausschließlicher Regelsetzung und Gestaltung von Rahmenbedingungen die eigentliche Umsetzungsebene aus dem Blickfeld geraten. Internationale Konventionen und Standards nutzen wenig, wenn sie auf lokaler Ebene keine Anwendung finden. Genau im Rahmen der Umsetzung aber tun sich Möglichkeiten für die Entwicklungszusammenarbeit auf, ihre traditionellen Stärken einzubringen. Hierzu gehört es, z.B. in Programmen und Projekten innovativ die Normensetzung im Nord-Süd-Dialog auszugestalten.
- Dies rückt auch die neue, vielfältige Rolle von Entwicklungszusammenarbeit in den Vordergrund. Nachdem sie jahrzehntelang als

Problemlöser agieren sollte und sich als solcher verstand, geht es heute zunehmend um prozessuale Fragen. Etwas plakativ formuliert: Nicht mehr der Brunnenbau in Afrika steht im Vordergrund, sondern die Entwicklung nachhaltiger Systeme der Ver- und Entsorgung von Wasser und Abwasser in Afrika. Es stehen keine rein technologischen Lösungen für Entwicklungsländer mehr im Vordergrund, sondern der partnerschaftliche Dialog in der Entwicklung von angepassten Lösungen in Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern. Dabei muss die Entwicklungszusammenarbeit zwar weiterhin als Know-how-Lieferant fungieren, sie verstärkt aber ebenso als Moderator und Mediator gesellschaftliche Interessen und als *facilitator*² Reformprozesse. Die fachliche Expertise in Entwicklungsfragen ist dabei ebenso von Bedeutung, wie methodisches Know-how. Im Zeichen der Globalisierung von Informationen und Wissen kommt dabei auch das Wissensmanagement als neues Element hinzu.

- Allen neuen Trends und Entwicklungen zum Trotz, stellt sich das Problem der Armutsbekämpfung dringlicher denn je. Vielfach ist darauf hingewiesen worden, dass der Armutsbezug sich in der Entwicklungszusammenarbeit nur noch durch aufwendige Erklärungsleistungen herstellen lässt. Das Problem ist international aufgegriffen worden. Dabei wird das Ziel der Armutsbekämpfung kontrovers diskutiert. Es kann immer nur um Prioritäten und Zielsetzungen angesichts der Vielzahl globaler Herausforderungen gehen. Es zeichnet sich jedoch ein Trend ab, den Armutsbezug unmittelbarer herstellen zu wollen und die Entwicklungszusammenarbeit entsprechend auszurichten. Diese hat zuletzt mit ihrem Weltbank-Entwicklungsbericht 2001 »Attacking Poverty« neue Akzente gesetzt. Nationale Aktionsprogramme in Entwicklungsländern zur Armutsreduzierung (*Poverty Reduction Strategies Papers*) stellen die Armutsbe-
- 2 Ein *facilitator* dient als Hilfesteller beim Prozess des *facilitation*. Diese Technik beinhaltet eine Hilfestellung im Design und in der Durchführung eines Verhandlungsprozesses durch eine dritte Person, die sich zum Verhandlungsgegenstand unparteiisch verhält. Dieser *facilitator* arbeitet mit allen Beteiligten im Plenum und gibt Verfahrenshinweise, wie die Gruppe effizient weiterarbeiten und gemeinsam ein Ergebnis erzielen kann (GTZ: 1996).

kämpfung in den Mittelpunkt der Entwicklungsbemühungen. Die Bundesregierung hat jüngst mit dem »Aktionsprogramm 2015« Armutsbekämpfung zur übergreifenden Aufgabe deutscher Entwicklungszusammenarbeit erklärt.

Ausgewählte Quellen im World Wide Web

Entwicklungspolitische Informationsdienste und Plattformen

www.epo.de	Entwicklungspolitik online
www.euforic.org	Europe's Forum on International Cooperation
www.gdnet.org	Global Development Network
www.globalknowledge.org	Global Knowledge Partnership
www.ips-germany.org	Nachrichtenagentur Entwicklungspolitik
www.neuemedien.de/epi	Entwicklungspolitische Informationen
www.oneworld.org	Oneworld Net
www.worldbank.org/poverty	Poverty Net

Ausgewählte Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit

www.bmz.de	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
www.dfid.gov.uk	Department for International Development (DFID)
www.gtz.de	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
www.oecd.org/dac	Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Development Assistance Committee (DAC)
www.venro.de	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-regierungsorganisationen
www.worldbank.org	The World Bank Group
www.undp.org	United Nations Development Programme

Literatur

- Brand, Ulrich/Brunnengräber, Achim/Schrader, Lutz et al. (2000): Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Nord-Süd-Politik von Bündnis 90/Die Grünen (Hg.) (2000): Das Einstiegspapier in eine Reform der entwicklungspolitischen Institutionen, Berlin.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Hg.) (1998): Globalisierung. Chancen und Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit, Eschborn: GTZ.
- Gómez, Ricardo (2001): »Globale Strukturpolitik und Technische Zusammenarbeit«, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 42/2, Bonn, S. 51-54.
- GTZ (1996): Konfliktmanagement im Umweltbereich, Eschborn: GTZ.
- Hauchler, Ingomar/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hg.) (2000): Globale Trends 2000. Fakten, Analysen, Trends, Frankfurt/Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Heidbrink, Kathrin/Paulus, Stephan (2000): Nachhaltigkeitsstrategien im Dickicht nationaler Planungsprozesse. Von der Konvergenz des Denkens zur Kohärenz des Handelns in der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn/Eschborn: GTZ.
- Hillebrand, Ernst/Meinhold, Günther (1999): »Von der Entwicklungspolitik zur globalen Strukturpolitik. Zur Notwendigkeit der Reform eines Politikfeldes«, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4, Bonn, S. 339-351.
- Holtz, Uwe/Deutscher, Eckard (Hg.) (1995): Die Zukunft der Entwicklungspolitik. Konzeptionen aus der entwicklungspolitischen Praxis, Bonn: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung.
- Kaul Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A. (Hg.) (1999): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Klemp, Ludgera (2000): Entwicklungspolitik im Wandel. Von der Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik, Bonn: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung.
- Kochendörfer-Lucius, Gudrun/Pleskovic, Boris (Hg.) (1999): Development Issues in the 21st Century (Villa Borsig Workshop Series 1998), Berlin: German Foundation for International Development.

- Lancaster, Carol (2000): »Redesigning Foreign Aid«, in: Foreign Affairs, September/October, Washington D.C., S. 74-88.
- Messner, Dirk (Hg.) (1998): New Perspectives of International and German Development Policy (INEF Report 33), Duisburg.
- Messner, Dirk (2001): »Globalisierungsanforderungen an Institutionen deutscher Außen- und Entwicklungspolitik«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 18-19, Bonn/Trier, S. 21-29.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (1998): Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle des 21. Jahrhunderts (SEF Policy Paper 2), Bonn.
- Nuscheler, Franz (Hg.) (2000): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts, Bonn: J.H.W. Dietz Verlag.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (1996): Shaping the 21st Century. The Contribution of Development Cooperation, Paris.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2000): Development Cooperation. Report 1999, Paris.
- Tetzlaff, Rainer (Hg.) (2000): Weltkulturen unter Globalisierungsdruck. Erfahrungen und Antworten aus den Kontinenten (Eine Welt 9), Bonn: J.H.W. Dietz Verlag.
- Thiel, Reinhold E. (Hg.) (1999): Neue Ansätze der Entwicklungstheorie, Bonn: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE).
- Thomas, Vinod/Dareshwar, Ashok/Lopez, Ramon E. et al. (2000): The Quality of Growth, Oxford, New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme (1999): Human Development Report 1999. Globalization with a Human Face, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Wahl, Peter (1998): »Königsweg oder Sackgasse? Entwicklungspolitik als internationale Struktur- und Ordnungspolitik«, in: Peripherie 72, Frankfurt/Main, S. 82-93.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (1999): »Nachhaltige Entwicklung durch globale Strukturpolitik«, in: Vereinte Nationen 47/3, Baden-Baden, S. 100-103.
- World Bank (1998): Assessing Aid. What works, what doesn't, and why (A World Bank Policy Research Report), Oxford, New York: Oxford University Press.

World Bank (1999): World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century, Oxford, New York: Oxford University Press.

World Bank (2000): World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty, Oxford, New York: Oxford University Press.

ENTWICKLUNG DURCH WISSEN – EINE NEUE GLOBALE WISSENSARCHITEKTUR

HANS-DIETER EVERS, MARKUS KAISER, CHRISTINE MÜLLER

Der Beitrag skizziert den Aufbau einer globalen neuen Wissensarchitektur, die Entwicklung durch den Zugang zu Wissen induzieren soll. Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) stehen im Zentrum der neuen Wissensnetze, die eingerichtet werden, um das *knowledge gap* und die digitale Teilung zwischen Industrieländern einerseits und Entwicklungs- und Transformationsländern andererseits zu schließen. Die Kultur der Wissensproduktion und der Planung ist als sozialer Prozess ebenso im Wandel. Die Autoren skizzieren Tendenzen der Homogenisierung des globalen Wissens der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) vor dem Hintergrund lokaler pluraler Wissenskulturen.

Wissen in entwicklungspolitischen Institutionen: Zur Neukonzeptualisierung von Wissensflüssen¹

Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit formen seit fünf Jahrzehnten einen spezifischen Kontext der Wissensproduktion und -expansion. Mit dem Aufkommen sich global konstituierender Wissensgesellschaften geht eine Veränderung der Wissensstrukturen entlang den Dimensionen sozial, räumlich und zeitlich einher (Willke 2001b). Entwicklungspolitische Organisationen und Institutionen sind zum einen Akteure dieser Prozesse und reagieren zum anderen mit neuen Formen der Organisation von Wissen, die durch Wissensmanagement geschaffen werden. Der aus der Betriebswirtschaftslehre entlehnte Begriff des Wissensmanagements kennzeichnet in seiner theoreti-

¹ Der Aufsatz basiert auf Ergebnissen einer von der DFG geförderten Studie zu »Globalisierung des Wissens: Entwicklungsexperten in der Weltgesellschaft«, die am Institut für Weltgesellschaft und am Forschungsschwerpunkt Entwicklungssoziologie der Universität Bielefeld angesiedelt ist und von Prof. Dr. Hans-Dieter Evers und Prof. Dr. Peter Weingart geleitet wird. Der Beitrag erscheint auch in: Soziale Welt (2002), Baden-Baden: Nomos.

schen Kernidee den Zusammenhang zwischen individuellem und organisationalem Wissen und dem entsprechenden innovativen Lernprozess (Nonaka 1994; Willke 2001a, b). Die Herausforderung in der Praxis besteht darin, entwicklungsrelevantes Wissen von Personen in das interne System zu integrieren und als personenunabhängiges Wissen systemisch zu speichern und zu nutzen. Da sich die Wissensbasis von Entwicklungsorganisationen aus einer Vielschichtigkeit von Wissensinhalten (Sektorwissen/Erfahrungswissen/Länderwissen etc.), Quellen und Prozessen der Wissensproduktion zusammensetzt, liegt die Problematik in der Praxis darin, die Komplexität von singulären Abläufen in eine Komplementarität der gesamten Operations- und Steuerungsweise einer »intelligenten« Organisation umzuwandeln. Willke unterscheidet diesbezüglich die drei Ebenen,

»mit Blick auf Personen geht es um das organisationsweite Niveau der Kompetenzen, Ausbildung und Lernfähigkeit der Mitglieder; bezüglich der Organisation als System steht die Schaffung, Nutzung und Entwicklung der kollektiven Intelligenz und des *collective mind* in Frage; und hinsichtlich der technologischen Infrastruktur geht es vor allem darum, ob, wie und wie effizient die Organisation eine zu ihrer Operationsweise kongeniale Kommunikations- und Informationsinfrastruktur nutzt« (Willke 2001b: 39).

Der Aufbau einer weltweiten IKT-Struktur zum Nutzen von Entwicklung soll in diesem Artikel näher beleuchtet werden.

Die Verbreitung von Konzepten und ihre Implementierung durch Programme und Projekte bildeten seit den Anfängen der Entwicklungszusammenarbeit eine transnationale Wissenskultur. Kultur wird hier in Anlehnung an sozialanthropologische Definitionen als dynamische Kontextgenerierung von Wissen und als Handlungsorientierung für die Akteure aufgefasst, die sich an Praktiken der Entwicklungszusammenarbeit wie der Konzeptgestaltung, in Diskursen und Symbolen, in der Festschreibung von Subjekt-Objekt-Beziehungen (*the poor, stakeholders*) und nicht zuletzt auch in Machtstrategien und -verhältnissen konkret nachvollziehen lässt. In ihrer Funktion der Wissensproduktion und -dissemination sind Entwicklungsorganisationen »epistemic machineries« (Knorr Cetina 1999: 9), deren Einflussradius sich ursprünglich auf Lateinamerika, Afrika und auf Teile Asiens konzen-

trierte und sich nach dem Ende einer bipolaren Welt auf die östlichen Transformationsländer und Kuba ausdehnte. Mit der Globalisierung der Dissemination ging die Erkenntnis einher, dass lokale Problemlagen nicht mehr von globalen Strukturen – wie es der Umweltdiskurs exemplarisch belegt – getrennt werden können und eine Koordination der Politiken auf internationaler Ebene unabdinglich macht. Diskurse und Themen, die sich auf der globalen Ebene in Konventionen und Abkommen manifestieren, tendieren zu einer Homogenisierung von Wissen, während sich gleichzeitig das ehemals »klassische«, vor allem technisch orientierte Entwicklungsprojekt zu einem komplexeren Handlungsfeld entwickelte. Die globale Homogenisierung und die lokale Komplexitätszunahme bedingen sich gegenseitig und markieren die Pole einer Achse, auf welcher eine wachsende Vielzahl von Akteuren und Entscheidungsträgern an der Planung und Umsetzung von Entwicklung teilnimmt. Die Steuerung von Entwicklungspolitik hat sich infolge der globalen Homogenisierung vom rein nationalen Kontext partiell entkoppelt, wobei dieser Entkoppelungsprozess durch die Etablierung einer global zugänglichen virtuellen Infrastruktur unterstützt wird. In virtuellen Wissensplattformen wird Wissen auf einer globalen Ebene transparent und zugänglich gemacht.

Die Tendenz zur Globalisierung, Homogenisierung und Virtualisierung von Wissen und Diskursen wirft die Frage nach der Relevanz dieses Wissens innerhalb des spezifischen lokalen Kontextes auf. Der Diskurs um lokales Wissen (Geertz 1983; Hobart 1993; Richards 1985; Lachenmann 1982) machte auf die negativen Folgen externer Projektimplementierung aufmerksam, welche im Zuge eines modernisierungsorientierten eindimensionalen Wissenstransfers auftraten. Aus der Kritik an der Vernachlässigung des lokalen Kontextes entstand ein wachsendes Forschungsinteresse über lokales Wissen. Dabei wird aufgezeigt, dass lokales Wissen nicht von Globalisierungsprozessen absorbiert wird, sondern in seiner Vielfalt und Relevanz erhalten bleibt. Die Annäherung an die lokale Realität wird von Seiten der Entwicklungsorganisationen durch Restrukturierung im Sinne einer organisatorischen Dezentralisierung und der ansatzweisen Autonomie von Regionalbüros umgesetzt. Auf dieser institutionellen Zwischenebene von Lokalem und Globalem arbeiten Experten als *broker* und *Wissensvermittler* zwischen Planung und Realität. Von Bedeutung ist hier die

Frage, inwiefern Rückkoppelungsmechanismen und Reflexivität verankert sind und in die weitere Planungsgestaltung der Zentralen aufgenommen werden.

Innerhalb des deutschen Kontextes wird neues Wissen zunehmend über Beratungsfirmen als Marktgut »ver- und eingekauft«. Während dieses Phänomen im deutschen Kontext relativ neu und Teil eines strukturellen Wissenswandels ist, wird in anderen Ländern der Welt, wie z.B. Singapur, die Entwicklung einer Wissensökonomie staatlich gesteuert und forciert (Evers/Menkhoff 2001: 13). Die neuen Wissensmärkte verhalten sich im Vergleich zu Finanzmärkten, in welchen der Markt neue Wissenskonstrukte produziert, genau umgekehrt: Über Wissen wird ein neuer Markt konstituiert, der eine eigene Struktur der Wissensproduktion etabliert und dessen Konturen nur ansatzweise umrissen werden können. Nach Willke grenzt sich dieses »professionelle, eigene und private« Wissen (1997: 15) gegenüber allgemeinem oder wissenschaftlichem Wissen deutlich ab. Wissen wird demzufolge eine Ware, die ihren Wert, ihre Legitimation und Validität über Marktmechanismen und Strukturen erhält.

In den gegenwärtigen Prozessen situieren sich Entwicklungsorganisationen als Orte der Wissensproduktion im Spannungsfeld zwischen vier Polen: Globalisierung und Lokalisierung, Dezentralisierung und Privatisierung. Entlang dieser vier Achsen konstituieren sich über Schnittstellen die Dynamiken von Wissensflüssen, deren Translokalität keineswegs neu ist; von Interesse ist aber die Neu- bzw. Reorganisation dieser Wissensflüsse:

»Of course, the cross-cultural transfer of knowledge for commercial advantage is nothing new. As a practice it goes back millennia: it is chronicled in pre-Christian Near East and the Mediterranean. What is new is the study of the cross-cultural transfer of knowledge from a knowledge management perspective« (Holden 2001: 160).

Daraus geht hervor, dass ein theoretischer wissenssoziologischer Ansatz verfolgt wird, der die Infrasozialität innerhalb und zwischen Entwicklungsorganisationen und die externen Interaktionen untersucht. Organisationen werden demzufolge nicht als abgeschlossene Entitäten im Sinne eines Max Weberschen Bürokratiemodells betrachtet, sondern mit dem Fokus auf Organisationsprozesse und Handlungsko-

ordination als Wissensproduzenten, über die soziale Realität konstruiert wird.

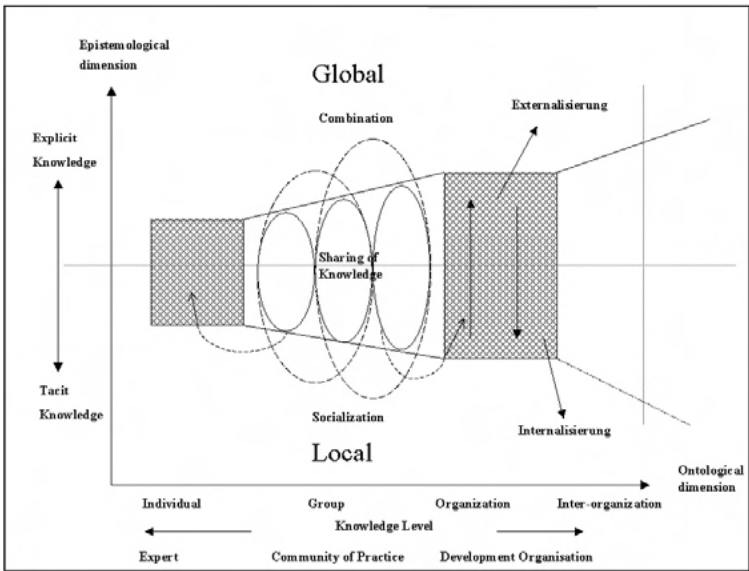
Vom Bedarf an Wissen zur sozialen und räumlichen Organisation von Wissen

Handeln setzt Wissen voraus. Jede Form von Wissen bedarf einer sozialen Organisation, die die Mechanismen der Entstehung, der Verteilung, des Zugangs und der Speicherung regulieren. In bürokratischen Organisationen verlaufen diese Mechanismen meistens über klar definierte Arbeitsbereiche und festgelegte Hierarchien. Wissensmanagement als Organisationsstrategie wurde ursprünglich von japanischen Firmen angesichts der anhaltenden Krise der japanischen Wirtschaft Anfang der neunziger Jahre entlang der Frage »how to bring about continous innovation, which should lead to competitive advantage« (Nonaka/Takeuchi 1995: 6) diskutiert. Aus der Suche nach neuen Formen der organisatorischen Wissenskreation hinsichtlich neuer Technologien, Produktionsprozesse und Marketingansätze resultierte die Erkenntnis, dass Wissensgenerierungsprozesse und Nichtwissen per se Gegenstand der Neuorganisation sind, folglich die innerorganisatorischen Interaktionsprozesse zwischen Firmenangestellten sowie die Gestaltung dieser Prozesse entscheidend sind, »knowledge to be built on its own through intensive interaction among members« (Nonaka/Takeuchi 1995: 18).

Die japanischen Wissenschaftler Nonaka/Takeuchi elaborierten mit ihrer Wissensspirale ein ambitioniertes Praxis-Theorie-Modell, indem in den Generierungsprozess zusätzlich systemisches Wissen eingebracht wurde. Kerninteraktion ist dabei die Sozialisation über Gruppenprozesse, die den Übergang von der individuellen zur organisatorischen Ebene herstellt. Über diese Linie soll *tacit knowledge*, also Wissen, das vorhanden ist, aber aus verschiedenen Gründen nicht ausgesprochen wird, explizit und über eine *sharing of knowledge*-Strategie für andere zugänglich und damit in den systemischen Wissensgenerierungsprozess mit eingebracht werden. Diesem Grundmodell kommt noch eine weitere wichtige Dimension hinzu, die für den Wissensgenerierungsprozess in Entwicklungsorganisationen von Bedeutung ist, welche in

der Wissensspirale nicht explizit berücksichtigt wurde: die räumliche Verbindung. Das heißt, die Wissensspirale müsste sich über die Grenzen der Institution hinweg räumlich ausdehnen, nach oben zur globalen und nach unten zur lokalen Ebene (Nonaka/Takeuchi 1995: 73).

Abbildung 1: Veränderte Wissensspirale



In Anlehnung an: Nonaka/Takeuchi 1995: 73

Innerhalb von Entwicklungsorganisationen stellt sich neben dem permanenten Innovationsprozess die Frage, wie der Bestand an angesammeltem Wissen mit der entsprechenden Nutzung korrespondiert,

»[...] dieser Riesenfundus an Erkenntnissen, an Wissen, an Forschung, und heute ja noch mehr als vor zwanzig, dreißig Jahren, weil überall rumgereist wird und alles vernetzt und sonst was ist. Das wird hier nicht genutzt, das kann, ich weiß auch nicht, wie es genutzt werden kann« (BMZ-Mitarbeiter).²

2 Interview im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), September 2000.

Generierung und Nutzung von Wissen sind zwei Seiten einer Medaille, deren Vielschichtigkeit sich nochmals in weitere Einzelprozesse aufteilen lässt. Wie aus dem Zitat hervorgeht, ist nicht ein genereller Mangel an Wissen das Problem der Organisationen, sondern die Gestaltung der Wissensbasis. Damit werden die Filterung, die Selektion und die Umsetzung von Wissen in politisches und praktisches Handlungswissen angesprochen, also die Mechanismen, die für eine Aufnahme von neuen Themen wie AIDS, Gender, Krisen- und Konfliktprävention entscheidend sind.

Der auf Verbesserung der ökonomischen Konkurrenzfähigkeit und der Marktsituation angelegte Ansatz fand nicht nur aus wissensorientierten, sondern auch aus ökonomischen Gründen Anklang bei Entwicklungsorganisationen. Zu einem Zeitpunkt der Mittel- und Stellenkürzungen, des Drucks und der Kritik der Öffentlichkeit an der nationalen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit griff die Weltbank 1996 das Konzept des Wissensmanagements als Initiative auf und implementierte es als strategisches Unternehmenskonzept.³ So hat die Weltbank den Anspruch auf eine wissensorientierte Steuerung auch in ihr *Mission Statement* aufgenommen mit der zielgerichteten strategischen Vision, als globale *knowledge bank* auf dem internationalen Markt zu agieren. Konkretes Ziel der Weltbank war:

»By the year 2000 the World Bank Group wants to be the source of best practices and cutting-edge economic development knowledge, an exemplar for internal and external development sharing, the home for a global network of development practitioners and the standard setter for a universal institutional approach to economic development. Knowledge management is the key to making this vision a reality« (Bukowitz/Williams 2000: 269).

Um den sich selbst gesetzten Ansprüchen gerecht zu werden und auf den Bedarf an Wissen von Seiten der Klienten qualitativ reagieren zu

3 Die Weltbank gilt heute als die EZ-Institution mit dem besten Wissensmanagement. Für diese Leistung hat sie vom *American Productivity and Quality Center* (<http://www.apqc.org>) einen prestigeträchtigen Preis verliehen bekommen. In einer Evaluierung von M. Larry Prusak, einem *knowledge management guru*, wurden die *communities of practice* der Weltbank als vorbildlich gepriesen.

können, wurde als Ausgangspunkt die Veränderung der Organisationskultur durch den Abbau von Hierarchien intern und nach außen durch eine geteilte Öffentlichkeit gewählt. Die Umsetzung in die Praxis wird anhand des folgenden Beispiels deutlich. In einer Anfrage zur Instandsetzung ihrer Straßen bat die pakistanische Regierung die Weltbank um Rat und Hilfe. Diese reagierte, indem sie die Anfrage an 400 Mitarbeiter weiterleitete, die weltweit verstreut in Straßenbauprojekten arbeiteten. Antworten kamen aus Jordanien, Argentinien und anderen Teilen der Welt sowie von einem Kunden der Weltbank aus Südafrika, der einen Erfahrungsbericht mit der Anwendung ähnlicher Straßenbaumethoden und -techniken lieferte. Die weltweit gesammelten Informationen wurden von der Weltbank komprimiert und an Pakistan zurückgeleitet, aber auch innerhalb der Weltbank selbst gespeichert, um sie bei einer weiteren Anfrage abrufen zu können (Bukowitz/Williams 2000: 270).

Die neuen Wissensstrukturen der Weltbank werden von zwei Säulen getragen: dem Teilen und der Weitergabe von Wissen im Sinne eines internen und externen *sharing of knowledge*⁴, ergänzt durch eine Formalisierung von zuvor informell bestehenden *communities of practice* oder *thematic groups*, also einer Personengruppe mit einem gemeinsamen Erfahrungskontext. *Communities of practice* sind in ihrer wissenssoziologischen Entsprechung translokale epistemische Gemeinschaften, gebildet von Entwicklungsexperten, die auf informelle Weise und durch eine gemeinsame Ausgangssituation (Erkenntnis- und Arbeitsinteresse) aneinander gebunden sind und in denen ein großer Teil der Mitarbeiter, hier der Weltbank, über Grenzen von Abteilungen und Ländern hinweg ihre fachliche Kompetenz einbringen und weitergeben.⁵ Ziel ist es also, gemeinsam Lösungen für anste-

4 Im Mittelpunkt stand während des ganzen Prozesses die notwendige Änderung in der Arbeitskultur, von einer Kultur des internen Wettbewerbs und der Konkurrenz zu einer *Kultur des Teilens*. Die Weltbank verwendet heute auch schon weitgehend einheitlich den Begriff des *knowledge sharing* anstelle von Wissensmanagement. Dabei wird verständlich sein, dass dieser Kulturwandel noch im Gange ist und noch einige Jahre in Anspruch nehmen wird.

5 Jeder Mitarbeiter der Weltbank kann nur einer einzigen *community of practice* angehören.

hende Probleme über einen *bottom-up exchange* zu finden. Dabei wird auf Erfahrungswissen als der entscheidenden Ressource zurückgegriffen, gleichzeitig wird im Prozess der Problemlösung neues Wissen erzeugt und validiert (Knorr Cetina 1999: Kap. 1) und in die organisatorische Wissensbasis integriert. Sie bilden den Kern – »heart and soul«, so ein Weltbankmitarbeiter – des internen/externen Wissensmanagements. Intern wird der Austausch von qualifizierten Mitarbeitern in der Zentrale organisiert. Die *communities of practice* werden von einem »Lotsen« aus einer Regionalabteilung zusammen mit einem »Anker« aus einer Sektorabteilung gesteuert. Der Anker spielt dabei stark die Rolle eines Wissens-Brokers.⁶

Beide Arbeitsprinzipien – *sharing of knowledge* und *communities of practice* – münden in eine Koppelung von Innen- und Außenbeziehungen und in einen Konversionsprozess zwischen individueller und organisatorischer Ebene und in der Schaffung von neuem Wissen. Die hier beschriebenen Prozesse umfassen das, was in den letzten Jahren als Kultur des Lernens Einzug in theoretische Debatten gehalten hat.⁷ Nach Willke stellt Lernen den Prozess, Wissen das Ergebnis dar (2001: 39). Im Zusammenhang mit Wissensmanagement ist dabei die Veränderung der Regelsysteme einer Organisation von Bedeutung.⁸ Erst

6 Die wesentlichen Aufgaben liegen in der Bereitstellung einer Plattform für weltweiten Wissensaustausch, in der systematischen Hilfestellung bei Anfragen (Help Desks), in der Herstellung und Verbreitung von »Produkten« (z.B. *lessons learned* und *best practice*-Berichten, Listen von Experten und *think tanks*, so genannten *yellow pages* etc.). Sie unterhalten virtuelle Büchereien und Informationsbanken für die jeweiligen fachlichen Bereiche, die teilweise schon in den Extranets zugänglich gemacht wurden. Sie entwickeln und setzen Instrumente ein, deren Anwendung sich auf den operativen Teil des Wissensmanagements beschränkt (so genannte *knowledge base*). Sie bilden mit mehr als 9.000 *knowledge resources* den Grundstock für die globale Strategie des weltweiten Wissensmanagements der Weltbank (Evers/Kaiser/Pfluger/Thom 2001).

7 Laut Willke waren daran maßgeblich beteiligt: Pädagogen, Lernpsychologen, Gruppendynamiker, Personal- und Organisationsentwickler (2001: 40).

8 Dazu wird gegenwärtig ein Forschungsprojekt am Institut für Weltgesellschaft der Universität Bielefeld mit dem Thema »Die EU-Kommission:

durch Lernen der Organisation entsteht eine organisationale Wissensbasis. Auf diese inzwischen sehr breit geführte Debatte zu lernenden Organisationen soll hier nicht weiter eingegangen werden. Der Begriff des Lernens selbst wurde von zahlreichen Entwicklungsorganisationen übernommen und wird als Eigenbeschreibung (lernende Netzwerkorganisation, GTZ) verwendet oder um bestimmte Abläufe wie *lessons learned* zu charakterisieren, das als Lernen aus Erfahrungen mit Projekten in der Vergangenheit definiert werden kann. Damit werden Flexibilität und Offenheit suggeriert, die aber nicht ohne zu hinterfragen und unkritisch im Raume stehen bleiben sollen.

Auf ihrem Weg, eine globale Wissensbank bzw. *the ultimate knowledge broker* zu werden, liegt das weitere Anliegen der Weltbank darin, Informationen über die zahlreichen Akteure in der globalen Entwicklungsarena wie bilaterale oder private Partner, Stiftungen, multilaterale Entwicklungsbanken, Nichtregierungsorganisationen zu sammeln und weltweit zur Verfügung zu stellen. In diesem Sinne nimmt die Weltbank in den Potenzialen der Informationssammlung und als Provider eine Monopolstellung ein. Gleichzeitig bemüht sich die Weltbank, Informations- und Kommunikationskapazitäten in den einzelnen Entwicklungsländern aufzubauen. Erstmals wird damit versucht, über eine technologische Vernetzung ökonomische und soziale Entwicklungen zu steuern, wie aus dem Programm *Information and Communication Technology for Poverty Reduction* hervorgeht. Die Tendenz geht dahin, Entwicklung, bspw. in den Sektoren Landwirtschaft, Bildung oder Wirtschaft, über Wissensstrukturen zu fördern. Altbekannte Themen werden diesbezüglich zwar unter neuen Aspekten diskutiert, der Tenor einer einseitigen Wissensimplementierung bleibt aber bestehen. Im Weltbankbericht von 1998/99, der dem Thema »Entwicklung durch Wissen« gewidmet ist, stellt Wissen eine quantitative Größe dar, die in *top-down*-Manier eingespeist werden soll:

»[...]den Wissensfluss von denjenigen, die über viel Wissen verfügen, zu denjenigen mit weniger Wissen zu ermöglichen, also von Industrieländern zu Entwicklungsländern, von Regierungen zu Bürgern, von Lehrern zu Studenten. Das Wissen der Armen teilen, durch Vertrauensgewinn und Zuhören, auch

eine lernende Organisation?» unter der Leitung von Tanja Malek durchgeführt.

vom Staat, der vom Wissen der Armen profitieren kann, damit soll Wissensgefälle abgebaut werden. Erst wenn die Armen die Bedeutung von Wissen verstanden haben, können sie den Wandel selbst aktiv bewirken« (Weltbank 1998/99: 16-19).

Die Weltbank verfolgt weiterhin die Annahme eines asymmetrischen Verhältnisses zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern, was der Legitimation des eigenen Wissens und implizit der Entwertung fremden Wissens dient. Rhetorik und Praxis zeigen Widersprüchlichkeiten auf. So ist einerseits innerhalb der Bank immer noch eine starke *anti-sharing*-Kultur in der Wissensweitergabe vorhanden und andererseits überwiegt nach außen die Wissensverteilung gegenüber der Wissensaufnahme (King/McGrath 2000: 5). King/McGrath kommen in einer Studie zu dem Ergebnis, dass in dem vorhandenen Wissensvorrat nördliche Wissens Elemente dominieren, kaum eine Repräsentanz aus dem Süden vorhanden ist und dadurch die Weltbank die Kontrolle über die Wissensinhalte und den Wissenstransfer behält. Der Austausch von Wissen wird durch die Unzugänglichkeit zum Weltbankwissen im Internet erschwert. Bspw. ist das Grundgefüge des *sharing of knowledge* nur schwer auf der Homepage der Weltbank zu finden (King/McGrath 2000: 8). Für die Entwicklungspolitik und die Praxis bedeutet dies, dass die Steuerung von Entwicklungsprozessen einseitig bleibt und Entwicklungszusammenarbeit weiterhin auf westlichem Wissen basiert. Dadurch wird nicht nur das hierarchische Grundmuster beibehalten, sondern es besteht auch die Gefahr, dass westliche Wissensimplementierung lokales Wissen weiter zurückdrängt.

Gegenwärtige Tendenzen der räumlichen und sozialen Neuorganisation von Wissen innerhalb von Organisationen wie der Weltbank zeigen noch Ambivalenzen auf, wobei die Kultur des internen und externen Teilens ein Prozess ist, dessen Wandel noch im Gange ist und noch einige Jahre in Anspruch nehmen wird. Auf eine ähnliche Weise wie die Weltbank reagierten auch andere prominente Entwicklungsorganisationen auf die Bedeutung von Wissen für Entwicklungsprozesse bzw. auf die sich zunehmend aus Konkurrenzsituationen ergebende Bedeutung des Produktes Wissen. In ihrer Neupositionierung als Dienstleistungsunternehmen implementierten sie Wissensmanagement als strategisches Konzept, um ihre Strukturen entsprechend realitätsnäher und kundenorientierter gestalten zu können. Die

Verbreitung der Strategie Wissensmanagement erfolgte über die *Bellanet*-Initiative⁹, die dem Austausch von Erfahrungen und der engeren Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsorganisationen, u.a. DFID (UK), CIDA (Kanada), GTZ (Deutschland), FAO, USAID (USA), dient, 1994 ins Leben gerufen wurde und heute ihren Sitz in Kanada hat. Über verschiedene Workshops fand ein reger Austausch zu Wissensmanagement statt, der sich weiter auf die Organisationen und Agenturen des Südens ausdehnte und diese mit einbezog, so im *Chennai Workshop* (2001), an dem zahlreiche asiatische Entwicklungsorganisationen teilnahmen. Das Mandat von *Bellanet* lautet, dass der Aufbau einer Informations- und Kommunikationstechnologie den wechselseitigen Wissensfluss zwischen südlichen und nördlichen Partnern erleichtern soll. Wissensmanagement wird demzufolge zu einem transorganisatorischen Projekt, das zum Ziel hat, die Handlungsfähigkeit auf der Politik- und auf der Durchführungsebene für alle Akteure zu optimieren. Die Initiative ist dabei nicht im Sinne einer Vereinheitlichung oder Implementierung eines singulären Wissensmanagementansatzes gedacht, sondern legt ihren Schwerpunkt auf die zwischenorganisatorische Vernetzung und auf den Aufbau von Kapazitäten von eigenen Strukturen der Wissensproduktion innerhalb der südlichen Länder. Nimmt man die Programmatik wörtlich, dann könnte über Wissensmanagement ein wechselseitiges *sharing of knowledge* zu neuen Formen der Wissenhybridisierung und zu einer Neugestaltung der entwicklungspolitischen Landschaft führen. Wissensflüsse würden im Idealfall in multiple und nicht in einseitige Richtungen gehen. Ansätze dieser fluiden Architektur über Vernetzung sollen des Weiteren charakterisiert werden.

Neue Wissensdienstleister: die globalen Wissensnetze der EZ

Die Weltbankgruppe hat schon sehr früh, Anfang der neunziger Jahre, die Herausforderungen und auch die Potenziale der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und der Networking Revolution

9 *Bellanet* leitet sich vom Tagungsort Bellagio (Italien) ab, wo die Initiative gegründet wurde (<http://www.bellanet.org>).

erkannt. Zehn Jahre später, im Jahr 2000, sind dann die wichtigsten Einheiten und Bereiche in dem *Global Information and Communication Technologies Department* zusammengefasst. Zu diesem Department gehören verschiedene Initiativen, die direkt mit der Sicherung, Aufbereitung und Verbreitung von fachlicher Expertise und Wissen beschäftigt sind: *Global Development Network (GDN)*¹⁰, *Global Development Gateway (GDG)*¹¹, *Development Marketplace*¹², *Global Knowledge Partnership*¹³ (GKP) und *Information for Development Program (InfoDEV)*.¹⁴ Parallel dazu wurden kleinere Programme im Bereich der Förderung von Lern- und Ausbildungsinitiativen und -instrumenten entwickelt. Die Wahrnehmung dieses externen Auftrags ist bedingt durch die besondere Position der Weltbank und den von ihr selbst gesetzten Anspruch, die Wissenslücke zwischen den Ländern des Nordens und des Südens zu schließen; diesbezüglich hatte die Weltbank die Funktion eines Katalysators von Entwicklung durch Wissen übernommen und setzte ein Startsignal durch die Initiierung der extern orientierten technischen Vernetzung und den Aufbau von Wissensnetzwerken, von denen sie sich graduell in der Programmatik zurückzieht bzw. schon getrennt hat. Die im Folgenden beschriebenen technischen und sozialen Vernetzungen haben trotz ihrer unterschiedlichen Gestaltung vier Funktionen gemeinsam:

- Aufbau von lokalen/regionalen Wissenskapazitäten,
- strukturelle und inhaltliche Synthesefunktion,
- Auftrag zur weiteren Mobilisierung und
- Integration lokaler Problemlösungsfindungen im globalen Kontext.

Entwicklung über soziale Wissensnetzwerke: GKP, GDN

Global Knowledge Partnership, gegründet 1997 anlässlich der *Global Knowledge Conference* in Kanada, steht nationalen und internationalen Organisationen, Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen

¹⁰ <http://www.gdnet.org>

¹¹ <http://www.developmentgateway.org>

¹² <http://www.developmentmarketplace.org>

¹³ <http://www.globalknowledge.org>

¹⁴ <http://www.infodev.org>

offen. Anteilmäßig überwiegt gegenwärtig noch die Mitgliedschaft nordamerikanischer und westeuropäischer gegenüber asiatischen und einigen wenigen osteuropäischen und afrikanischen Akteuren. Eine quantitative Betrachtungsweise sagt jedoch über die Gestaltung der in den Netzwerken stattfindenden Verhandlungsprozesse nur wenig aus. Über die Organisation der internen Kommunikation, des Austausches und der Entscheidungsfindung – und dies trifft auf alle Initiativen zu – kann bis heute aufgrund noch ausstehender empirischer Analysen höchstens spekuliert werden. Fast alle Vernetzungsinitiativen treten in ihrem Erscheinungsbild im Internet als relativ nicht-hierarchisch organisierte Netzwerke auf. Die Zusammenarbeit von *Global Knowledge Partnership* beruht auf den Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens, des Respekts und der Gleichheit. In regelmäßig stattfindenden internationalen und regionalen Konferenzen steht thematisch der Ausbau der Kommunikations- und Informationsstrukturen und regionaler Wissenszentren zur Diskussion, die den Aufbau weiterer Wissenskapazitäten übernehmen und damit auch zur Steuerung von Entwicklung beitragen sollen.

Mit dem *Global Development Network* wurde 1998 ein Netzwerk ins Leben gerufen, das die Kommunikationsbrücke zwischen Forschung und Politik herstellen soll und das über die rein technische Verbindung hinausgeht. Ziel dabei ist, ein weltweites Netzwerk von Stützpunkten (*hubs*) aufzubauen, um auf diese Weise das Potential von IKT für die globale Forschungs- und Wissenschaftsgemeinschaft im EZ-Bereich verfügbar zu machen. Innerhalb dieser Dachorganisation von regionalen Zusammenschlüssen, u.a. des *African Economic Research Consortium*, dem *East Asian Development Network* und der *Latin American and Caribbean Association*, finden jährlich nationale und internationale Treffen statt. Ein zentrales Aufgabenfeld dieser Struktur des GDN sind die Erhebung, die Aufbereitung und die Bereitstellung von lokalem Expertenwissen und von Forschungsergebnissen. In diesem Sinne wird versucht, zunehmend auch Knoten des GDN in Schwellen- und Entwicklungsländern anzusiedeln, um damit einerseits die jeweils eigene Wissenskapazität in den einzelnen Ländern im Hinblick auf eine Unabhängigkeit von extern nachgefragtem Wissen zu fördern und andererseits den Akteuren die Möglichkeit zu bieten, an Prozessen lokaler und globaler Lösungsfindung aktiv teilzunehmen.

Eine jährliche *Global Development Conference* soll die weltweiten Initiativen zur Bildung von Kompetenzen und Kapazitäten im Bereich von Forschung und Entwicklungspolitik zusammenführen. Dazu sind eine Reihe von Programmen, Wettbewerben und Preisverleihungen angesetzt worden, um international das Interesse und den Zusammenhalt der Wissenschafts- und Forschungsgemeinschaft zu fördern, wie z.B. die Weiterbildung von Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern über Ph.D.-Programme oder Trainings. Auf der Eröffnungskonferenz in Bonn 1999 zum Thema »Bridging Knowledge and Development« ging aus der Themenvielfalt eine klare ökonomische Dominanz hervor. Strategisch wird vor allem der Zusammenhang zwischen Wissen, der Bedeutung von *think tanks*, entwicklungspolitischer Effizienz sowie entwicklungspolitischer Entscheidungsstrukturen diskutiert. Diese Ausrichtung beruht auf einer Marktstudie unter mehr als 500 Forschungs- und entwicklungspolitischen Einrichtungen. Davon ausgehend wurde klar, dass ein großer Bedarf an dieser Art von Initiativen des Networking besteht.

Es versteht sich von selbst, dass viele dieser Initiativen über das World Wide Web abgewickelt und in ihrer Entstehungsphase von der Weltbank aus über elektronische Vernetzung gesteuert werden, die Koordination sich dann aber auf die verschiedenen regionalen Knotenpunkte verlagert. Diese übernehmen in ihren jeweiligen Ländern die wichtige Funktion, bei NGOs und anderen Organisationen, Verbänden und Vereinigungen die Kapazität zur Bildung und zum Management von elektronischen Netzwerken zu fördern.

Was stattfindet, ist eine zunehmende transnationale Vernetzung zwischen Einzelpersonen und Organisationen aus den Bereichen Forschung, Politik und praktischer Entwicklungszusammenarbeit. Wissen ist Anlass, Thema und Netzwerkkomponente. Über diese neuen institutionalisierten Wissensinteraktionen können neue Wissensprodukte generiert werden, die ebenfalls neue Ansätze innerhalb von Theorie, Forschung und Praxis hervorbringen sollen. Die Potenziale dieses sich globalisierenden Wissensgenerierungsprozesses als neuem wissensbasierten Ansatz für Entwicklungspolitik würde die bisherige Kanalisierung von Wissensflüssen auflösen und eine neue Morphologie hervorbringen.

Der Global Development Gateway (GDG)¹⁵:

Technisches Netzwerk für Lösungen in der EZ

Der GDG ist konzipiert als ein Internetportal, das weltweiten Dialog, Informations- und Wissensaustausch über nachhaltige Entwicklung und Armutsminderung ermöglichen und fördern soll. Wissen und Information werden als die Schlüsselressourcen bei den Bemühungen um Entwicklung und Armutsminderung gesehen. Die wichtigsten strategischen Ziele des GDG konzentrieren sich daher auf die Bereitstellung eines Angebotes von entwicklungspolitischem Know-how, das aus verschiedenen Quellen schöpft und eine breite Gruppe von Nutzern bedient. Die Reduzierung der digitalen Teilung und die Förderung der Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Öffentlichkeit und des Privatsektors stellen weitere Ziele dar, deren Erreichbarkeit jedoch in ökonomisch schwächeren Staaten oft an fehlenden Voraussetzungen scheitert.¹⁶ Damit produzieren und fördern diese Initiativen z.T. auch das, was sie eigentlich aufheben möchten: eine Vergrößerung der digitalen Teilung zwischen entwickelten und weniger entwickelten Ländern.

Das GDG ist wissensorientiert und bietet die fachliche Unterstützung von Experten, spezifische Beratungsdienste, Verzeichnisse für Expertisen und Forschungsergebnisse an. Es ist gekennzeichnet durch seine offene dezentrale Architektur, die unter gemeinsamen Standards arbeitet und aus der Praxis die optimalen Standards (*best practice, case studies*) zum Vorbild setzt. Seine interaktiven Online-Foren sind transaktionsorientiert und funktionieren wie ein Marktplatz für Ideen und Finanzierung.

Für den GDG als Wissensdienstleister sind die wichtigsten praktischen Instrumente die *communities of practice*, die ihr gesichertes Wissen als abrufbare Information via GDG an jedem Ort der Welt zugänglich-

¹⁵ <http://www.worldbank.org/gateway>

¹⁶ Im Auftrag der südkoreanischen Regierung hat die Weltbank Elemente einer Strategie zur »Transition to a Knowledge-Base Economy« (Weltbank 2000) entwickelt. Ein kurzer Blick in den Bericht zeigt, dass die digitale Trennung real ist. Ob in ökonomisch schwächeren Staaten hierzu nicht sämtliche Voraussetzungen fehlen, um die Länder zu Gesellschaften umzuformen, die auf Wissen als kritischer Ressource aufbauen, wird sich zeigen.

lich machen. Durch Anwendung vor Ort z.T. mit entsandten Entwicklungsexperten wird diese zum relevanten Entwicklungswissen. Diese Relokalisierung von vormals lokalem Erfahrungswissen in Form selektierten, validierten, erfahrungsgesättigten EZ-Anwendungswissens stellt den idealtypischen Wissenskreislauf des initiierten Prozesses »Entwicklung durch Wissen« dar.

Information for Development Program (InfoDEV)

Das InfoDEV ist eine weltweite Einrichtung der Weltbank, die sich über Zuschüsse von privaten und öffentlichen Gebern finanziert und 1995 etabliert wurde. Aufgabe von InfoDEV ist es, innovative Projekte in den Entwicklungsländern zu fördern und Meinungsbildung zum sinnvollen und effizienten Einsatz von IKT positiv zu beeinflussen. Die wesentliche Strategie von InfoDEV besteht darin, Ressourcen von der Weltbank, aus verschiedenen Staaten und von privaten Gebern zu mobilisieren, um dann nationale Projekte finanziell und mit technischer Expertise durch konkrete Aktivitäten und Investitionen in IKT zu unterstützen. Im Rahmen dieser Aktivitäten hat InfoDEV auch systematische Anstrengungen unternommen, zur Verbreitung von Wissen, Know-how und *best practice*-Beispielen beizutragen. Dazuzuzählen sind Initiativen der Weltbank in den Bereichen Erziehung, Training und Wissenschaft, der *African Virtual University*, die *World Links for Development* (WorLD), ein *Global Distance Learning Network* (GDLN) und dem oben beschriebenen *Global Knowledge Partnership* (GKP).

Diese Programme versuchen den bestehenden Bedarf an Informationen und den Zugang dazu insbesondere in Afrika und in anderen armen Ländern in der ganzen Welt aufzufangen und entsprechende Angebote bereitzustellen. Der wesentliche Engpass und die noch bestehende Herausforderung liegen im Aufbau einer stabilen IKT-Infrastruktur in den betreffenden Ländern, deren ökonomische und technische Voraussetzungen oft noch nicht vorhanden oder nur unzureichend sind.

Dezentralisierung von Entscheidungsstrukturen und globale Lernstrukturen

Wissensmanagement geht einher mit den Tendenzen von internationalen Entwicklungsorganisationen, ihre Entscheidungsstrukturen auf der Durchführungsebene dezentral in die einzelnen Länder zu verla-

gern. Es geht um die Umgestaltung der komplexen Entwicklungshilfe-verwaltungen der Geberländer zu effizienten, wirksamen, wirtschaftlich handelnden und partnerorientierten Dienstleistungseinrichtungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Die theoretischen Konzepte, die die internationale Diskussion und die Dezentralisierung der Geber wie UNDP beeinflusst haben, beinhalten das derzeit dominante Paradigma der Output- statt Inputorientierung und des wirkungsorientierten Monitorings. Die Dezentralisierung¹⁷ etablierte entscheidungsbefugte Ländervertretungen, die sich wiederum regional- oder fachübergreifend zu institutionellen Politiknetzwerken zusammenschlossen. Im Zuge der Dezentralisierung veränderten sich sowohl die organisationsinternen als auch die transorganisatorischen Wissensflüsse. Es entstehen neben der Achse Zentrale-Durchführungsebene translokale Querverbindungen als Konsequenz der Dezentralisierung. Lokal gewonnenes Erfahrungswissen vor Ort wird über den Experten dezentral und translokal querverbunden. Die Zentrale selektiert, validiert, autorisiert und verteilt das Wissen als letztlich einzigen, wenn auch zentral strukturierten Wissensstrom. Im Prozess des Wissenstransfers spielen die Experten eine wichtige Filterfunktion in der Weitergabe und der Aufnahme von Wissen. Eigenes Erfahrungswissen und somit individuelles vorselektiertes Wissen wird in den globalen Kontext eingespeist und umgekehrt kontextunabhängige Informationen als Wissen lokal eingebettet. In ihrer Eingebundenheit in translokale Querverbindungen verfügen diese *epistemic communities* über die Entscheidungsmacht des Inhalts der Wissensweitergabe, -aufnahme und -implementierung. Für die Organisation als solche nimmt die Permanenz des reziproken Wissenstransfers folgende Bedeutung an: die eigene Wissensbasis bleibt aktuell und ist beständigen Erneuerungen ausgesetzt. Über die technische Distribution wird nicht nur individuelles Erfahrungswissen in das System eingebaut.

17 Im Gegensatz zu vielen anderen Gebern, die ihre EZ-Gesamtstruktur dezentralisiert haben (Niederlande, Dänemark, UK, UNDP, Weltbank, z.T. Kanada), hat im deutschen System nur eine, wenn auch wichtige Institution, die GTZ, ihre Struktur dezentralisiert. Die anderen deutschen Akteure haben sich diesem Prozess nicht angeschlossen. Einige davon, z.B. der DED oder die politischen Stiftungen, besitzen bereits dezentrale Strukturen.

Gänzlich neu ist die Qualität der Kooperationsform. Die Anfrage eines Experten in einer Situation des Nichtwissens impliziert nämlich die Erwartung, dass andere Experten mit ihrem Wissen »zur Hilfe kommen«. Frühere eindimensionale Kommunikationskanäle zwischen dem Experten vor Ort und der Zentrale strukturieren sich jetzt in multidimensionalen, auf Erwartungen und Vertrauen basierenden, jedoch anonymen Vernetzungen.

UNDP ist ein sehr stark dezentralisierter Geber, der so sein Image, Anwalt der Partner zu sein, verstärken konnte. Mit rund 700 Mitarbeitern in der Zentrale und 5.000 externen Mitarbeitern ist UNDP nur unwesentlich kleiner als die bundesdeutsche GTZ, die ihre Strukturen ebenfalls in den letzten Jahren stark dezentralisiert hat. Mit der Dezentralisierung ging auch eine formale Verlagerung der Kompetenzen in den Länderbüros einher, um eine kontextferne Beratung zu vermeiden. Die Länderbüros sind diesbezüglich auch relativ autonom in ihrer Länderprogrammierung, in der Programm- und der Projektsteuerung. In der dezentralen Organisationsstruktur definiert sich die Zentrale als Instanz, in der die politischen Leitlinien definiert, entwicklungspolitische Produkte wie der *Human Development Report* erarbeitet und Dienstleistungen zur Anpassung und Weiterverbreitung durch die Länderbüros angeboten werden. Neues Wissen wird auch durch Zukauf von fachlicher Beratung – auf die Privatisierung von Wissen gehen wir noch ein – aus der Consultingwirtschaft oder von wissenschaftlichen Einrichtungen über *appointments of limited duration* (ALD) und *service agreements* (SA) gesammelt und innerhalb des Planungsablaufes des *Bureau of Development Policy* (BDP) integriert.

Als weitere Komponente für die effiziente und praxisnahe Gestaltung ihrer Wissensbasis und für eine flexible Reaktion auf veränderte lokale Bedingungen sieht das BDP das UNDP Matrix Management als entscheidend für die Leistungsfähigkeit der Verwaltungs- und Managementstruktur in den selbständig planenden Länderbüros an. Matrix Management bedeutet, dass Länderprogrammierung und Qualitätssicherung entlang der Schnittstelle von sektoral-fachlichem Wissen und administrativ strategischem Länderwissen stattfinden.¹⁸ Inner-

18 Diese Koppelungsstruktur ist Kennzeichen der Planungs- und Entscheidungsabläufe in den meisten Entwicklungsorganisationen. Die Strukturierung verläuft über die beiden Achsen der globalen thematischen

halb einer UNDP-Vertretung steht ein Länderdirektor als Vertreter der Regionalleitung mehreren Programmmanagern vor. Die Programmmanager tragen die fachliche Verantwortung, die darin besteht, zu überprüfen, ob die aktuellen Standards des sektoralen Wissens bei der Planung und Durchführung eingehalten werden, und tauschen über die *community of practice* projektrelevantes Fachwissen aus. Die Verantwortung für die Allokation der Ressourcen, die Definition der Länderpolitik und die strategischen Funktionen liegt wiederum beim Länderdirektor.

Die in die Außenstrukturen verlagerten fachlichen Kompetenzen sind mit der Zentrale sowie untereinander durch technische Strukturen vernetzt. Netzwerk gestützte Medien wie das *Sub-Regional Resource Facility* (SURF) werden genutzt, um über ihr durch ein eigenes Kennwort geschütztes Intranet untereinander und mit der Zentrale zu kommunizieren. Fragen von der Projektseite können über einen Fachmoderator (*knowledge facilitator*) beantwortet und über entsprechende Rückantworten weitergeleitet werden. Neben thematischen Hinweisen zu den einzelnen Sektoren und zu entwicklungspolitischen Informationen wurde eine Datenbank zu *best practices* angelegt. Weltweit haben sich neun SURF-Hubs etabliert, die übergreifend Wissensnetzwerke zu Umwelt, Unternehmensförderung, Informationstechnologie, Armut, soziale Entwicklung und Regierungshandeln (*good governance*) darstellen.¹⁹ Ergänzt wird der Austausch durch regelmäßig stattfindende Treffen auf einer persönlichen Ebene zwischen den Länderbüros, welche mit überwiegend nationalen Mitarbeitern besetzt sind.

Gruppen, den *community of practice* als Träger von Sektorenwissen und über regionale Ländergruppen als Träger von Länderwissen. Den Schnittpunkt bilden die in den Organisationen ansässigen Programmgruppen.

- 19 <http://www.undp.org/policy/> (global hub); <http://www.rbef-surf.sk/> (Regional Bureau for Europe and the CIS [RBEC]); <http://www.ceasurf.org/> (Eastern Africa SURF); <http://www.surf-as.org/> (Arab State SURF); <http://www.surfsouthasia.org/> (South Asia SURF); <http://surf.undp.org.tt/> (Caribbean SURF); <http://www.surf.undp.or.th> (Northeast Asia SURF); <http://www.undp.org.fj/> (Pacific SURF); <http://surf.undp.or.th/> (South East Asia SURF); <http://www.sasurfs.undp.co.zw/> (South African SURF).

UNDP hat in der Zentrale ein *Learning Resource Centre* eingerichtet, dessen Aufgabe es ist, Fortbildungsinstrumente für die Mitarbeiter anzubieten, sowohl auf klassische Art als auch auf netzwerkbasierten Lernprogrammen, die auch der Öffentlichkeit zugänglich sind.²⁰ Im weiteren Wissensmanagementprozess geplant ist eine Dezentralisierung von Expertise, wobei durch die Unterstützung mit technischen Medien ein global vernetzter Fachdialog im Sinne von *communities of practice* die Fachlichkeit garantieren soll. Zentrales Expertenwissen wird durch *learning and knowledge platforms* dezentralisiert und gleichzeitig globalisiert. Die Veränderung der Arbeitsweise von UNDP in Richtung eines wirkungsorientierten Managements entspricht auch der von den Gebern geforderten Transparenz des gewonnenen Wissens via Evaluationen, die als *lessons learned* aufbereitet und öffentlich zur Diskussion gestellt werden.

Die EZ-Wissensarchitektur:

entkoppelte, translokale epistemische Gemeinschaften

Die analysierten Fallbeispiele globaler Wissensnetze und dezentralisierter Geber zeigen, dass Wissensmanagement unter dem räumlichen Aspekt zu einer strukturierten Form wird, die Lokalitäten global miteinander verbindet. Das was Knorr Cetina/Brügger für die Interaktionen im Devisenhandel als globale Mikrostrukturen charakterisiert haben, lässt sich annähernd auf die Relevanz und die Strukturen von *global development networks*, *distance learning* und dezentraler Planungsstruktur übertragen.

»We use the word to mean the patterns of relatedness and coordination, that are global in scope but microsocial in character and that assemble and link together global domains« (Knorr Cetina/Brügger 2002: 3).

Für solche mikrosozialen globalen Netzwerke von (durchaus aus unterschiedlichen Professionen kommenden) Experten mit anerkannten Kenntnissen in einem speziellen Bereich führt Haas (1992: 3) folgende Merkmale für (translokale) epistemische *communities* an: Die Experten teilen ein bestimmtes Set normativer Glaubenssätze (*beliefs*), sie leiten Analysen für ihr Gebiet aus bestimmten, einander ähnlichen Kausal-

20 <http://www.learning.undp.org> (Stand: 2001)

ketten ab (*causal beliefs*), sie haben die gleichen Vorstellungen von Validitätskriterien ihres Wissens, und sie setzen ihr Wissen für eine gemeinsame Sache, nämlich ein Politikfeld, hier der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, ein. Epistemische *communities* werden deshalb nachgefragt, so Haas weiter, weil die Unsicherheit der Entscheidungsträger angesichts steigender Zahlen von Problemen und Politikfeldern (Technologie, Umwelt etc.), von Akteuren und vom Umfang der Interaktionen wächst. Epistemische *communities* können nicht nur neue Ideen liefern, sondern auch mit ihren Kausalerklärungen helfen, Regeln und Richtlinien für den Umgang mit komplexen Entscheidungssituationen zu entwickeln. Mit Streeck (1987: 482ff.) kann man sich die Bedeutung solcher Wissensangebote darin vor Augen führen, dass Entscheidungsträger heute im Bewusstsein langer, komplexer Zusammenhänge in ihrem Handlungswillen und ihrer Handlungsfähigkeit gelähmt sind. Die Nachfrage nach Wissen zur Initiierung von Entwicklungsprozessen nimmt folglich nach der als »verlorenes Jahrzehnt« bekannten Problemzuspitzung zu.

Wissenskulturen in der Pluralität: Perspektivenwechsel

Internationalisierung und Lokalisierung vor Ort

Wissensmanagement auf der Durchführungsebene ist eingebunden in eine neue Kultur der Übersetzung von Entwicklungsprogrammen, die sich durch zwei Aspekte auszeichnet: die internationale Vereinheitlichung und Realisierung von Programmen bzw. die gegenseitige Orientierung an vorab formulierten (Weltbank-)Programmen und der Einbezug von lokalen Experten. Die gemeinsame Gestaltung von Programmen macht die Tendenz zur Homogenisierung von Wissen innerhalb der klassischen Entwicklungszusammenarbeit deutlich, die dadurch aufgehoben wird, dass lokal spezifische Erfahrungen gemacht werden und auf das Potenzial von lokalen Fachkräften zurückgegriffen wird. Der Ansatz des *Sector Wide Approaches Programme* (SWAP), der von der Weltbank initiiert wurde, stellt neue Anforderungen an das Potenzial, lokale Wissensressourcen durch lokale Experten zu nutzen. Aus einer Studie, die im Rahmen unseres Forschungsprojekts zur Bedeutung lokaler Experten in Nepal gemacht wurde, geht hervor, dass lokale Experten über Hintergrundwissen verfügen, das in die praktische Ent-

wicklungszusammenarbeit integriert werden kann. Lokale Experten verfügen mittlerweile innerhalb der Länder- und Projektarbeit über den Status einer relativ eigenständigen Gruppe. Die personelle Zusammensetzung des GTZ-Länderbüros in Nepal spiegelt die Tendenz wider, lokale Experten einzustellen: einen Teamleiter, einen Juniorexperten und zwölf lokale Experten. Ihre Bedeutung wird insbesondere in der Konstellation und in Aushandlungsprozessen zwischen dem Projekt und den lokalen Regierungsvertretern gesehen (Illi 2001: 58;3). In dieser Vermittlerposition kann kulturelles und politisches Hintergrundwissen sowie Alltagswissen mit in den Projekt- und Programmablauf einbezogen werden. Damit können auch die dem ausländischen Experten oft im Dunkeln bleibenden Bereiche wie »real decisions are made somewhere in the corner«, »informal channels«, »personal contacts« (Illi 2001: 99) über eine Brückenfunktion erreicht werden. Lokale Experten sind aber nicht mit dem Begriff des lokalen Wissens gleichzusetzen. Das Wissensrepertoire kann sich unterscheiden, so verfügt der lokale Experte zusätzlich über Wissen in Bezug auf die Bürokratie einer Entwicklungsorganisation, über strategisches Wissen sowie über Kenntnisse der internationalen Diskurse (Illi 2001: 101). Als »strategische Gruppe« (Evers/Schiel 1988) innerhalb ihrer Gesellschaft verfügen sie über soziales und finanzielles Kapital, das sie als politisches Kapital einsetzen können, so durch die Etablierung eigener NGOs oder durch politisches Engagement (Diawara 2000). Dieses spezielle hybridisierte Wissen im lokalen Kontext hat allerdings lediglich die Möglichkeit, globale Entwicklungsdiskurse über ausländische Experten zu beeinflussen oder gar zu verändern. Ist dies der Fall, wird über den *expatriate* als Repräsentanten des aktuellen Entwicklungsdiskurses lokal vorhandenes Wissen und Erfahrungswissen in die translokale *epistemic community* eingespeist. In der Projektdurchführung vor Ort rückt aber die absolute Repräsentation des ausländischen Experten in eine relative Position, während sich die des lokalen Experten, der ebenfalls die Repräsentation westlicher Diskurse übernehmen kann, in seiner Herkunftsgesellschaft als lokaler *broker* neu positioniert.

Wie schon bei UNDP angedeutet wurde, soll über dezentrale Strukturen eine Vereinheitlichung der Geberstrukturen und der Programme erreicht werden, um den Partikularismus von Projekten von Seiten der Gebergemeinschaft und die Finanzadministration für die

Nehmerländer zu vereinfachen. Die Idee zur Zusammenlegung in gemeinsame Finanzfonds auf der Durchführungsebene hat die Realität schon vorab eingeholt. Auf dieser Ebene haben sich aufgrund der Notwendigkeit des finanziellen Drucks informelle Kooperationen in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit herausgebildet. In einem Interview mit dem Büroleiter der GTZ in Nepal schildert dieser das Zustandekommen eines gemeinsamen Mehrwertsteuerprojekts mit der dänischen Entwicklungsorganisation vor Ort.

I: »Wie seid ihr auf die Idee gekommen, die Projekte zusammenzubringen?«

GTZ: »Ursprünglich aus Finanzmittelnöten, denn unser Budget geht laufend runter, die Dänen haben heftige Zuwachsraten und wissen nicht, wohin mit dem Geld. Und ein offenes Wort mit dem dänischen Botschafter kam dann zu der Idee: Warum denn nicht rationalisieren und einmal stand die Zusammenlegung der beiden Abteilungen an, und dann aber auch die Bereitschaft der Dänen unsere Finanzierungsengpässe etwas zu mildern und gemeinsame Sache zu machen. Da waren wir uns sehr schnell einig, mussten dann noch x-mal rückfragen bei unseren Zentralen, wie das dort gesehen wird und wie die Modalitäten sind. Aber stießen da auf sehr viel Unterstützung und ja, das startet jetzt« (GTZ-Mitarbeiter).

Die hier beschriebene Situation, die in finanzkritischen Momenten entstand, wird in neueren Konzeptionen als *basket-funding* realisiert und mit globalen Programmen in der Praxis gekoppelt. Beispielhaft wurde in Tansania ein Konzept zur Restrukturierung des Gesundheitssektors ausgearbeitet, an dem zahlreiche internationale Entwicklungsorganisationen (u.a. DANIDA, DFID, GTZ, *IrishAid*, *World Bank*, EU) gemeinsam teilnehmen²¹ und das unter Abstimmung mit DAC-Richtlinien und den Grundsätzen der *Strategic Partnership with Africa*²² durchgeführt wird. Über die Harmonisierung des finanziellen Verfahrens durch einen gemeinsamen Gesundheitsfonds werden die zuvor unterschiedlich strukturierten Finanzmodi der Geberorganisationen

21 http://www.capacity.org/case_study_tanzania.htm (Stand: 2001)

22 *Strategic Partnership with Africa* wurde 1988 von internationalen Organisationen ins Leben gerufen. Es soll als Rahmenwerk für gemeinsame Grundsätze wie zur Armutsbekämpfung zwischen den nördlichen und afrikanischen Organisationen (z.B. *Africa Development Bank*) dienen.

vereinheitlicht. Das Ziel der Gesamtkonzeption ist, einen nachhaltig tragenden Gesundheitsbereich zu schaffen, in dem neben der Projektarbeit administrative und politische Strukturen auf allen Ebenen mit einbezogen werden. Dieses Verfahren soll als Konzept zu einem späteren Zeitpunkt in den Bereichen Landwirtschaft und Ausbildung implementiert werden. Die Vereinheitlichung und Zusammenlegung von Politik spiegelt auch die Tendenz internationaler Entwicklungsorganisationen wider, Entwicklungsprojekte durch Programme zu ergänzen bzw. zu ersetzen.

Entwicklungspolitische Organisationen produzieren auf der einen Seite eine Homogenisierung der entwicklungspolitischen Wissensinhalte durch die gegenseitige Adaption von einheitlich strukturierten Programmen und die Standardisierung eines Interaktionsrahmens zwischen institutionellen Nehmer- und Geberstrukturen. Auf der anderen Seite schafft gerade die Konkurrenzsituation zwischen den Organisationen entlang der Frage, welche Organisation dem Kunden die besten Wissensprodukte und Lösungen für bestehende Probleme anbietet, eine Differenzierung. Beide Seiten zeigen das gegenwärtige Spannungsfeld von entwicklungspolitischen Organisationen auf, gleichzeitig ökonomisch und wohlfahrtsorientiert bzw. lokal und international handeln zu müssen.

Und das lokale Wissen?

Wissen ist ja nicht nur in entwicklungspolitischen Organisationen vorhanden. Die Entwicklungszusammenarbeit hat sich zwar von einem *top-down*-Transfer von Wissen aus den entwickelten Ländern zu den Entwicklungsländern unter dem Paradigma eines global gültigen Modernisierungsglaubens verabschiedet, lokales Wissen, das man als allgemein gültiges Alltagswissen definieren kann und das sich über lokale und globale Schnittstellen konstituiert, wird aber nur unzureichend als Ausgangspunkt für Entwicklungszusammenarbeit integriert. Damit stellt sich die prekäre Frage nach der Definition von Entwicklung. Der Diskurs über lokales Wissen entstand aus der Kritik von Seiten der Partizipationsbewegungen in Lateinamerika an dem einseitigen Modernisierungsparadigma und dessen immanenter Wissensabhängigkeit während der siebziger Jahre (Fals Borda 1988). Aus soziologischer/sozialanthropologischer Sicht zeigten Studien aus dem Gesundheitsbereich (Lachenmann 1982) oder dem Agrarbereich (Ri-

chards 1985), dass durch den einseitigen und dominanten Transfer von Expertenwissen lokal gültiges Wissen marginalisiert und entwertet wird. Lokal vorhandenes Wissen wird durch das dialektische Verhältnis zwischen Alltags- und Expertenwissen und dem impliziten Machtverhältnis als ein System des Nichtwissens konstruiert und damit für den weiteren Planungsprozess von Entwicklung nicht zugänglich gemacht (Evers/Kaiser 2002; Lachenmann 1994). Die Legitimation des eigenen Wissens dient der Delegitimierung lokalen Alltagswissens. Das künstlich erzeugte Wissensgefälle und die Entfernung des Expertenwissens vom Allgemeinwissen können als ein Grund für das Scheitern von Entwicklungsprojekten in der Vergangenheit betrachtet werden, wobei gerade die aufgezeigten Vernetzungsinitiativen deutlich versuchen, dieses Gefälle abzubauen, sich bis heute aber noch sehr stark auf Expertenwissen stützen.

Was sich seit den achtziger Jahren als lokaler Wissensdiskurs im entwicklungspolitischen Kontext durchgesetzt hat, konnte die westlich festgelegten entwicklungspolitischen Paradigmen nicht transformieren. Als Instrumentarium, um lokales Wissen effizient, schnell und mit geringem Kostenaufwand erheben zu können, entwickelten Chambers et al. partizipatorische Ansätze wie *Participatory Rural Appraisal* und *Rapid Rural Appraisal* (Chambers 1986; 1996). Die Ökonomisierung der gesamten Wissensproduktion setzt an bei der Ökonomisierung der Erhebung von Wissen. Gerade diese Ansätze beschäftigen sich mit der Frage nach dem Inhalt von Wissen und blenden die Mechanismen der lokalen Wissensgenerierung und -produktion aus. Methodologisch werden lokale Arenen von globalen Prozessen abgespalten. Die Komplexität lokalen Wissens reduziert sich zur Information, welche in Entwicklungskonzeptionen nur additiv eingebaut wird, aber selbst nicht die Grundlage für Entwicklung darstellt. Die Bedeutung von lokalem Wissen zum Informationsgewinn wurde von der GTZ in einem Gesundheitsprogramm auf den Philippinen aufgegriffen. Ein *Health and Management Information System* (HAMIS) sieht dabei die Komponente vor, lokale Wissenskapazitäten aufzubauen und zugleich Wissen als Information zu nutzen. Die auf den Philippinen üblichen lokalen Wettbewerbe dienten dabei als Grundlage, einen Gesundheitswettbewerb auszuschreiben, in dem die besten Initiativen ausfindig gemacht wurden. Mehr als 100 Initiativen nahmen daran teil, 50 von ihnen wurden prämiert (Gennes 2002: 124). Um den Aus-

tausch von Wissen und Informationen zu fördern, wurden diese 50 besten Projekte zu einem Projektverbund zusammengefasst. Ein interdisziplinär zusammengesetztes Forschungsteam philippinischer Wissenschaftler analysiert davon wiederum die besten fünf. Dadurch wurde ein permanentes Netzwerk zum Informationsaustausch geschaffen, das zukünftig unabhängig von der GTZ operiert. Einzelne lokale Praktiken dokumentierte die GTZ und stellte sie in ein Forum zur Armutsbekämpfung in ihre Homepage (Gennes 2002: 124-125).²³

Trotz des rhetorischen Postulats einer partizipativ orientierten praktischen Zusammenarbeit konstatiert Mark Hobart, dass in der Entwicklungszusammenarbeit westliches Wissen als »world-ordering-knowledge« (Hobart 1993) weiterhin die Richtung vorgibt und sich in der Hierarchisierung von lokalem Wissen und Expertenwissen niederschlägt. Die Mechanismen der Entwicklungsplanung über Wissensmanagementstrukturen haben konzeptionell den Zugang zu lokalem Wissen sowie zu lokaler Wissensorganisation und ihren komplexen Machtverhältnissen nicht geöffnet. Wissensmanagement ist bei den internationalen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit lediglich ein Instrument zur Verbesserung der internen Wissensflüsse geblieben. Lokales Wissen wird bestenfalls als Information aufgenommen. Ein Abbau hierarchischer Politikgestaltung, eine Repolitisierung von Wissen und eine handlungsorientierte methodische Herangehensweise an lokales Wissen können die Komplexität der Organisation zwischen lokalem Wissen und Expertenwissen erfassen und neu strukturieren. Der Aufbau eigener Forschungskapazitäten in den jeweiligen Ländern sowie die Anerkennung des lokalen Wissens von Seiten ausländischer und lokaler Experten selbst sind dabei die ersten wichtigen Schritte, die ja teilweise schon eingeschlagen wurden, um das hierarchisch konstruierte Verhältnis zwischen externem und lokalem Wissen graduell abzubauen.

Privatisierung von Wissen: ein neuer Markt

Die Stärkung des Privatsektors in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit führt zu einer weiteren Pluralisierung der Wissens-

23 http://www.gtz.de/forum_armut

strukturen. Dieser noch kaum erforschte Bereich der Consultingwirtschaft im Zusammenhang mit der entwicklungspolitischen Wissensproduktion und mit Entscheidungsabläufen kann nur ansatzweise und skizzenartig beschrieben werden (Evers/Menkhoff 2001). In der bundesdeutschen bilateralen technischen Zusammenarbeit wird gegenwärtig ca. ein Viertel des Geschäftes der GTZ an externe Consultants weitergegeben (im Internetauftritt der GTZ²⁴ ist die Vorgabe der Verfahrensweise detailliert aufgeschlüsselt). Neben der eigenen Auftragsvergabe werden Aufträge des BMZ, der EU, von internationalen Organisationen und von Entwicklungsländern über die GTZ angenommen und vergeben. Es kann hypothesenartig konstatiert werden, dass zunehmend Wissen über das breite Spektrum von Entwicklung, z.B. in Form von Gutachten oder *feasibility studies* von privaten Beratungsfirmen oder so genannten freien Gutachtern, klassischen Wissensarbeitern also, geliefert wird. Evers (1999) weist in diesem Zusammenhang auf die wachsende Zahl an Beratungsfirmen hin, auf das Consultingverhalten von Nichtregierungsorganisationen und die Beraterfunktion von Wissenschaftlern.

Die Gefahr dieser Wissensproduktion besteht darin, dass relativ konformistisches Wissen produziert und zugleich der Verantwortungsbereich politischer Entscheidungen in den privatwirtschaftlichen Bereich verlagert werden. D.h. bestehendes Nichtwissen wird zu privatem Wissen und folglich zu Expertenwissen transformiert (Evers 1999). In dieser Transformation werden einzelne Firmen und private Träger zu Produzenten von Entwicklungsplanung. Eine gesellschaftliche Auseinandersetzung mit Wissen verschwindet dabei zunehmend aus der Öffentlichkeit. Jedoch wird mit der Privatisierung von Wissen die Hoffnung auf eine Enthierarchisierung der Wissensflüsse aufgrund des Bedeutungsverlustes der autoritativen Institutionen verwiesen. Märkte und somit auch der globale Wissensmarkt gelten ihrer Reputation nach als weniger hierarchisch organisiert (siehe hierzu Powell 1990).

Der große Unterschied zu wissenschaftlichen Studien besteht darin, dass Expertisen in zeitlicher Hinsicht aufgrund der Kontextabhängigkeit und in ihrer Ausrichtung auf konkrete Entscheidungssituationen schnell veralten. Erfasst werden nicht die Dynamiken der Wis-

24 <http://www.gtzt.de/bos>

sensproduktion und des Wissenswerts, sondern Momentaufnahmen, wobei die eigenen Beobachtungserhebungen und Messinstrumente der Öffentlichkeit meistens nicht zugänglich sind. Die Privatisierung und die Ökonomisierung der Wissensprodukte in diesem neuen Markt nehmen globale Konturen an. Weltweit sind mehr als 100.000 Menschen in Beratungsfirmen als Wissensarbeiter tätig (Evers/Menkhoff 2001: 11). Derartige Zahlen deuten auf eine erhöhte Pluralität und Heterogenität der Wissensproduktion hin, die ihrerseits wieder durch die Nachfrage in Form von Ausschreibungen eingeschränkt wird.

Auf den ersten Blick steht die Privatisierung im Widerspruch zur allgemeinen Transparenz und Vernetzung von Wissen. Was stattfindet, sind zwei Tendenzen: Zum einen findet auf der untersten Ebene des entwicklungspolitischen Wissens, nämlich in der Wissensproduktion, eine Privatisierung von Wissen statt. Zum anderen wird dieses private Wissen in institutionelle Strukturen eingespeist und erst dort über die weiteren Verfahrensweisen als Information transparent gemacht. Grundsätzlich stehen beide Tendenzen unter dem Diktat der Ökonomisierung von Wissen.

Vom Wissensmanagement zur Politik der Netzwerke: kritischer Rückblick und Ausblick

Wissensmanagement hat sich von seiner ursprünglichen Verortung in einer japanischen Ideenschmiede über die Rezeption von entwicklungspolitischen Organisationen aus dem Norden und die Weiterverbreitung über Vernetzungsinitiativen in den Süden selbst zu einem globalisierenden Konzept entwickelt. Für das hier untersuchte Gebiet der Entwicklungsorganisationen aus dem Norden hat Wissensmanagement zu einer Veränderung der Wissensproduktion auf der operativen Ebene geführt. Als neue Strukturprinzipien zur Wissensproduktion auf und über allen Ebenen haben sich die soziale und die technische Vernetzung herauskristallisiert, die zu einer Konsolidierung weltweiter Interaktionen führten. Im gesamten Kontext der Wissensproduktion fand eine Dynamisierung von Wissensflüssen statt, sowohl im innerinstitutionellen wie im zwischeninstitutionellen Bereich, konnte jedoch den selbstreferentiellen Bezug des organisatorischen

Wissenskreislaufes nicht oder nur bedingt aufbrechen. Neue Kooperationsformen und Foren, über den eigenen Wissensgenerierungskreislauf hinausgehend, haben sich erst in jüngster Zeit institutionalisiert, wie z.B. zwischen der GTZ, dem BMZ, kirchlichen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, die sich thematisch mit Krisen- und Konfliktprävention auseinandersetzen und damit auch einen selbstreflexiven, kritischen Prozess auslösten, indem auf die positiven und negativen Wirkungen und Folgen der EZ aufmerksam gemacht wurde. Durch diese notwendige Politisierung der EZ-Zusammenarbeit, die einen stärkeren Einbezug lokaler Mechanismen und soziokultureller Faktoren nicht vermeiden kann, stellen sich nun neue Anforderungen an Experten, da sie zunehmend als Krisenmanager handeln müssen.²⁵ Die Berücksichtigung lokaler Spezifika und Strukturen als Voraussetzung für entwicklungspolitisches Handeln vor Ort würde eine Veränderung im Planungsprozess mit sich bringen, der von einer rein technischen Orientierung und Implementierung absieht und lokale Akteure in den Prozess der Planungsgestaltung und -umsetzung einbezieht. Über diesen Mechanismus könnte hypothetisch Erfahrungswissen in die globale Strukturpolitik mit eingebracht werden (siehe dazu Evers/Kaiser 2002). Die Strategie des *sharing of knowledge* müsste eigentlich an diesem Ausgangspunkt ansetzen.

Die Richtung der Wissensflüsse im organisatorisch-operativen Bereich ist weiterhin eindimensional vorgegeben trotz der Tendenz, regional neue Wissenskapazitäten und neue Wissensstrukturen innerhalb der Entwicklungsländer selbst aufzubauen. Auf der Geberseite entsprechen die Dezentralisierungsbemühungen dieser Tendenz. Diese Einseitigkeit des Wissenstransfers kann durch Parallelstrukturen, wie es am Beispiel der zahlreichen außerorganisatorischen Vernetzungsstrukturen dargestellt wurde, behoben werden. Diese besitzen durch den Aufbau von Wissenskapazitäten das Potenzial eines sich globalisierenden Wissensgenerierungsprozesses. Fraglich und offen bleibt, inwiefern diese Vernetzungsinitiativen, in die auch zivilgesellschaftliche Kräfte einbezogen sind, neue Paradigmen für Entwicklungszusammenarbeit entwerfen und realisieren können.

Mit Wissensmanagement ging eine Ökonomisierung von Strukturen und Produkten einher, welche getragen wird von der Technisie-

25 Siehe den Beitrag von Kaiser/Müller in diesem Band auf S. 343-378.

rung der Interaktionen zwischen Akteuren. Wissensmanagement kann man diesbezüglich als Katalysator definieren, der alte Strukturen aufgebrochen und zu einer Neugestaltung von Interaktionen und Handlungskoordinationen geführt hat. Die räumliche Gestaltung in globale Mikrostrukturen epistemischer Gemeinschaften sind die Kennzeichen einer aufkommenden Wissensgesellschaft, welche Willke mit den Stichworten »Globalisierung, Digitalisierung und Vernetzung« (2001: 308) charakterisiert hat.

Herauszuheben sind innerhalb der Technisierung von Interaktionen der Transport und die Transformierung von Wissensinhalten zu Informationen. Dies schließt die Technisierung von lokalem Wissen mit ein. Dieser noch empirisch untersuchenswerte Prozess der Transformierung von Wissen zu Information lässt sich anhand des folgenden Gesichtspunkts theoretisch diskutieren: Wissen wird durch Digitalisierung vom entsprechenden historischen, geographischen und kulturellen Kontext dekontextualisiert und in Stücke gebrochen. Je stärker sich die Kommunikation unter Anwesenden in eine Kommunikation unter Abwesenden auflöst, desto mehr wird deren Stimme durch institutionalisierte Regelsysteme und technische Repräsentationen virtualisiert (Castells 1996; Kaiser 2001).

Inhalt und Kommunikationsstrukturen machen damit die lokale Gebundenheit irrelevant und werden durch Zurechnung zu fluiden Netzwerken ersetzt. Für den einzelnen Experten bedeutet dies, dass die technische Interaktion innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit immer bedeutender wird. Alte Praktiken und Mechanismen der Entwicklungszusammenarbeit lösen sich aber nicht auf, sondern werden additiv erweitert. Wie sich gerade am Beispiel der Weltbank, aber auch beim UNDP klar herauskristallisierte, konstituiert sich die organisatorische Wissensbasis von Entwicklungsorganisationen zunehmend über technische Interaktionen und virtuelle Plattformen, individuell gesammeltes Wissen wird über technische Infrastruktur eingespeist und in die Wissensbasis der Organisationen integriert.

Die Bedeutung des elektronischen Raumes lässt sich analysieren: Elektronische Netzwerke verteilen nicht nur Macht, sondern ermöglichen auch neue Formen der Macht. Diese Doppeltendenz der »Cyber-Segmentierung« (Sassen 2000: 145) wird dadurch erkennbar, dass der Zugang zu neuen virtuellen Plattformen noch klar vom Norden bestimmt wird. Ebenso dominieren im Wissensvorrat von Entwicklungs-

organisationen aus dem Norden die selbst produzierten Wissensselemente. Diese Asymmetrie besteht durch den Mangel an Anschlussfähigkeit zu lokalem Wissen und fehlender Reflexivität innerhalb von Planungs- und Entwicklungsabläufen und wird nur teilweise durch die Integration lokaler Experten behoben.

Andererseits wird der elektronische Raum von lokalen Organisationen und Gruppen innerhalb der Entwicklungsländer selbst genutzt, um politisch aktiv zu werden und sich gegen externe Interventionen zu wehren. Diese Aktivitäten, die als »politics of place« (Harcourt/Escobar 2002) definiert werden können, zeigen, dass das eigene lokale Wissen verteidigt und in seiner Vielfalt und Validität erhalten bleibt. Eine lokale Bewegung in Kolumbien wehrt sich gegen die Zerstörung des Regenwaldes durch ausländische Firmen, indem sie Informationen aus dem Internet zu Biodiversitätsabkommen heranzieht und diese als politisches Druckmittel in einer breiten Öffentlichkeit gegen die Zerstörung ihrer Umwelt verwendet. Gleichzeitig verweisen sie auf die Vielfalt lokaler Kenntnisse und auf die Bedeutung dieser für die eigene Kultur (Escobar 1999: 32).

Lokale, nationale und globale Politikgestaltung findet zunehmend über das statt, was Escobar als »politics of networks« (Escobar 1999) bezeichnet hat (doppelseitig im Sinne der Koppelung von elektronischer und sozialer Vernetzung). Dieses Phänomen beschränkt sich nicht nur auf die Entwicklungspolitik, sondern umfasst auch Bereiche wie Umwelt, Menschenrechte, Gesundheit und Waffenkontrolle (Benner/Reinicke 1999: 26). Politikfelder, die früher rein territorial geregelt wurden, werden entgrenzt und über nationale Grenzen hinweg verhandelt. Die transnationale Wissenskultur wird dahin gehend verändert, dass sich Problemlösungen nicht mehr an der Definition von nationalen Grenzen und an festgeschriebenen Subjekt-Objekt-Beziehungen festmachen lassen. Akteure aus dem Süden und Norden gestalten nun zu Recht das, was Luhmann 1971 formulierte, »zum ersten Mal dienen alle fünf Erdteile zugleich als Theater« (Luhmann 1971: 6).

Die Metapher des Theaters lässt sich auf die Realität der Entwicklungsarena übertragen. Kognitive Strukturen der Problemlösung vereinheitlichen sich nicht nur, sondern werden durch die Betonung des Lokalen im Globalen und umgekehrt weiter differenziert. Gemeinsamer Hori-

zont ist ein weltweites Interaktionsnetz, das sich als ein neues Verhandlungsfeld aufgetan hat. Nicht dieses selbst, sondern die Prämisse, dass diese als Horizont im täglichen Bewusstsein vorhanden ist, konstituiert eine Weltgesellschaft (Luhmann 1971: 7), deren Strukturen von Experten und von neuen Akteuren getragen werden, die neben diesen den Prozess der lokal-globalen Entwicklung steuern. Das Verhältnis zwischen Experten und zivilgesellschaftlichen Akteuren kann zwischen Kooperation und Konkurrenz pendeln, und es ist verfrüht, eine klare Aussage zu machen. Die Bedeutung der *epistemic culture*, der Experten als Wissensproduzenten nimmt damit nicht ab, sondern ihr Aufgabengebiet verschiebt sich von der technischen Implementierung von Konzepten zur Vermittlung »glokaler« Politikgestaltung. Die Grenzen der klassischen Expertenkultur als geschlossene Wissenskultur ist brüchig geworden und sie muss sich neuen Umweltbedingungen stellen.

Die Fundamente der globalen Wissensarchitektur bleiben heterogen und plural, während sich ein gemeinsames Dach darüber stülpt. Die Interaktionsvielfalt dazwischen konstituiert sich jetzt aus dem Handlungsfeld der klassischen Entwicklungszusammenarbeit, aus sozialen Netzwerken und virtuellen Interaktionen.

Literatur

- Benner, Thorsten/Reinicke, Wolfgang (1999): Politik im Globalen Netz, in: Internationale Politik 8, S. 25-33.
- Bukowitz, Wendi/Williams, Ruth (2000): The Knowledge Management Fieldbook, London: Pearson Education Limited.
- Castells, Manuel (1996): The Information Age. Economy; Society and Culture 1: The Rise of the Network Society, Malden, Oxford: Blackwell.
- Chambers, Robert J. H. (1986): Rural development: putting the last first, Harlow, Essex: Longman.
- Chambers, Robert J. H. (1996): »Relaxed and Participatory Appraisal: Notes on Practical Approaches and Methods«, in: Frank Bliss/S. Neumann (Hg.), Ethnologische Beiträge zur Entwicklungspolitik 3, Bonn: Politischer Arbeitskreis Schulen (Beiträge zur Kulturkunde 16), S. 74-90.

- Diawara, Mamadou (2000): »Globalization, Development Politics and Local Knowledge«, in: *International Sociology* 15/2, S. 361-371.
- Escobar, Arturo (1999): »Gender, Place and Networks: A Political Ecology of Cyberculture«, in: Wendy Harcourt (Hg.), *Women@Internet*, London: Zed Books.
- Evers, Hans-Dieter/Schiel, Tilman (1988): *Strategische Gruppen. Vergleichende Studien über Staat, Bürokratie und Klassenbildung*, Berlin: Reimers.
- Evers, Hans-Dieter (1999): *Globalisierung der Wissensgesellschaft – Ansätze einer neuen Entwicklungstheorie*, Working Paper 310, Sociology of Development Research Centre, University of Bielefeld.
- Evers, Hans-Dieter (2000): »Die Globalisierung der epistemischen Kultur: Entwicklungstheorie und Wissensgesellschaft«, in: Ulrich Menzel (Hg.), *Vom ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen. Dieter Senghass zum 60. Geburtstag*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 396-417.
- Evers, Hans-Dieter/Kaiser, Markus/Pfluger, Walter/Thom, Josefine (2001): *Hauptbericht über die Evaluierung. Sicherung der fachlichen Kompetenz in der EZ*, Bonn: BMZ.
- Evers, Hans-Dieter/Menkhoff, Thomas (2001): *Selling Expert Knowledge: The Role of Consultants in Singapore's New Economy*, Institute for Global Society Studies, University of Bielefeld.
- Evers, Hans-Dieter/Kaiser, Markus (2002): *Entwicklungsexperten in der Weltgesellschaft* (unveröffentlichtes Manuskript).
- Fals Borda, Orlando (1988): *Knowledge and People's Power: Lessons with Peasants in Nicaragua, Mexico, Columbia, New Delhi*: Indian Social Institute.
- Geertz, Clifford (1983): *Local Knowledge. Further Essays in Interpretive Anthropology*, New York: Basic Books.
- Gennes, Michaela (2002): *Fashions, Myths and Delusion: Knowledge Management among Professionals and Practitioners in Development Cooperation in the Philippines*. Research Report, Sociology of Development Research Centre, University of Bielefeld.
- Haas, Peter M. (1992): *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in: Peter M. Haas (Hg.), *Knowledge, Power, and International Policy Coordination* (Special Issue of *International Organization* 41/1), S. 1-35.

- Harcourt, Wendy/Escobar, Arturo (2002): »Lead Article: Women and the Politics of Place«, in: *Development* 45/1, S. 7-14.
- Hobart, Mark (Hg.) (1993): *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, London: Routledge.
- Holden, Nigel (2001): »Knowledge Management: Raising the Spectre of the Cross-Cultural Dimension«, in: *Knowledge and Process Management* 8/3, S. 155-163.
- Illi, Holger (2001): *Development Experts at the Interface*, unpubl. Diplomathesis, Sociology of Development Research Centre, University of Bielefeld.
- Kaiser, Markus (2001): »Formen der Transvergesellschaftung als gegenläufige Prozesse zur Nationsbildung in Zentralasien«, in: Günther Schlee/Alexander Horstmann (Hg.), *Integration durch Verschiedenheit*, Bielefeld: transcript, S. 113-142.
- King, Kenneth/McGrath, Simon (2000): *Becoming a Knowledge Bank? The World Bank's emerging approach to Knowledge, Partnership and Development in the time of Globalisation*, Centre of African Studies, University of Edinburgh.
- Knorr Cetina, Karin/Urs Bruegger (2002): »Global Microstructures«, in: *American Journal of Sociology* 107/4, S. 905-950.
- Knorr Cetina, Karin (1999): *Epistemic Cultures. How the Sciences Make Knowledge*, London: Harvard University Press.
- Lachenmann, Gudrun (1982): *Entkolonialisierung der Gesundheit: Theorie und Praxis der Gesundheitsversorgung in Namibia und Benin*, Diessenhofen: Rüegger.
- Lachenmann, Gudrun (1994): »Systeme des Nichtwissens«, in: Roland Hitzler/Anne Honer/Christoph Maeder (Hg.): *Expertenwissen*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 285-305.
- Luhmann, Niklas (1971): »Die Weltgesellschaft«, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, S. 1-37.
- Nonaka, Ikujiro (1994): »A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation«, in: *Organization Science* 5/1, S. 14-38.
- Nonaka, Ikujiro/Takeuchi, Hirotaka (1995): *The Knowledge-Creating Company*, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Powell, W. Walter (1990): *Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization*, *Research in Organizational Behavior* 12, S. 295-336.

- Richards, Paul (1985): *Indigenous agricultural revolution: ecology and food-production in West Africa*, London: Huntington.
- Sassen, Saskia (2000): *Machtbeben*, Stuttgart, München: Deutsche Verlagsanstalt.
- Streeck, Wolfgang (1987): »Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, S. 471-495.
- Weltbank (1998/99): *Entwicklung durch Wissen*, Frankfurt/Main: Frankfurter Allgemeine Zeitung.
- Weltbank (2000): *Transition to a Knowledge-based Economy*, Washington: Weltbank Verlag.
- Willke, Helmut (1997): »Wissensarbeit«, in: *Organisationsentwicklung* 16/3, S. 4-20.
- Willke, Helmut (2001a): »Die Krisis des Wissens«, in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 26/1, S. 3-27.
- Willke, Helmut (2001b): *Systemisches Wissensmanagement*, Stuttgart: Lucius & Lucius.

VOM PROJEKTWISSEN ZUM VERNETZTEN STEUERUNGSWISSEN – DAS BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

MARKUS KAISER, HANS-DIETER EVERS

Dieser Beitrag verortet das bundesdeutsche Entwicklungsministerium in einer auf globaler Ebene denationalisierten Politikkoordination und -gestaltung. Im BMZ wird globales Wissen und Erfahrungswissen aus den Projekten der bundesdeutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zum vernetzten Steuerungswissen. Der Beitrag analysiert die Bedeutung der nationalen Durchführungsorganisationen in der Aufbereitung der globalen Wissensprodukte der autoritativen Geber und des Erfahrungswissens aus den Projekten der bilateralen EZ. Neben einer Internationalisierung der Wissensproduktion wird die Perspektive der Internationalisierung vor Ort erörtert. Der wandelnde Wissensbedarf führt neben einer institutionellen Vernetzung der Geberorganisationen und der Anbindung der bilateralen EZ an die eigenen Projekte zu individuell-organisatorischen und zwischenorganisatorischen Vernetzungen.

Das bundesdeutsche Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) hat seit 1998 sein Rollenverständnis hin zu einem internationalen Politikgestalter präzisiert. Politikkonzepte wie globale Strukturpolitik, Krisenprävention, Durchsetzung der Menschenrechte und Demokratieentwicklung zeugen von diesem entwicklungspolitischen Paradigmenwechsel, der das Ministerium weg von den konkreten Projekten vor Ort – ein Schlagwort der *vergangenen Zeit* – hin zu den globalen Politikgestaltern in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) führen soll. Zudem kann der wachsende Rechtfertigungs- und Wirtschaftlichkeitsdruck als wesentlicher Faktor konstatiert werden, der angesichts der Haushaltsengpässe in Deutschland¹ darauf hinwirkt, dass der »signifikante« Nutzen von EZ besonders herauszustellen ist.

Im Kontext einer zunehmenden gestalterischen Teilnahme an

1 Nach jahrelang sinkenden Haushalten für EZ soll im Jahre 2003 zum ersten Mal der Haushaltstitel (Einzelplan 23) wieder ansteigen.

internationalen Konferenzen und Arbeitsgruppen in der Weltbank, den Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen, der Europäischen Union (EU), dem *Development Assistance Committee* (DAC), der *Organisation for Economic Co-Operation and Development* (OECD) etc. und dem Politikdialog der bilateralen EZ mit bilateralen Gebern und Partnerländern (sektorale Foren, Regierungsverhandlungen, Beratungsgruppen) ändert sich die notwendige fachliche Kompetenz hin zu einem Wissensmix aus übersektoralen, makropolitischen und Querschnitts-Themen (Evers u.a. 2001). Von zunehmender Bedeutung ist gerade die methodische Kompetenz (im Sinne von Fähigkeiten) bei diesen Themen. Dabei ist eine von der Projektebene über die sektorpolitische Kompetenz zur *policy*-Formulierung reichende Linie der Wissensproduktion als EZ-Fachsystem im Entstehen.

Die folgende Analyse, von der Projektebene ausgehend bis zur binnen- und außerinstitutionellen Interaktionsebene, soll die Veränderung der Handlungskoordination und den damit verbundenen Wissenswandel aufzeigen.² Damit wird auch die Tendenz zukünftiger Politikgestaltung über die vertikale und horizontale Ebene im Sinne einer Steuerung über die verschiedenen Ebenen angesprochen. Grundsätzlich kann von einer partiellen Entkoppelungsdynamik aus dem nationalen Kontext gesprochen werden, die sich an zwei Kennzeichen festmacht: die Orientierung an globalen Konzepten und die Re-

- 2 Dieser Aufsatz wurde im Rahmen des DFG-geförderten Projekts »Globalisierung des Wissens: Entwicklungsexperten in der Weltgesellschaft« (Projektleiter Prof. Dr. Hans-Dieter Evers und Prof. Dr. Peter Weingart) verfasst. Die folgende Darstellung basiert auf rund 40 Leitfadeninterviews, die von den Autoren im Sommer 2000 mit Mitarbeitern des BMZ geführt wurden (nicht besonders gekennzeichnete Zitate in Anführungsstrichen im Text beziehen sich auch auf diese Interviews). Ziel war es, nachzuvollziehen, wie einerseits globales Wissen in nationale Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gelangt, wie es dort verarbeitet und angewendet wird und wie andererseits eigene Erkenntnisse und Erfahrungen in den internationalen Diskurs zurückgespeist werden (Evers u.a. 2001).

Wir danken den interviewten Mitarbeitern des BMZ, insbes. Herrn Klaus Krämer, für wertvolle Hinweise und Anregungen. Die Angaben in diesem Aufsatz geben jedoch ausschließlich die Analysen und Daten der Autoren und nicht die des BMZ wieder.

präsentanz der EU als internationale Organisation, stellvertretend für nationale Delegationen.

Die Verhandlungsebenen:

Wie kommt das globale Wissen in das BMZ?

Während sich auf der Durchführungsebene der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) im Wissensproduktionsprozess eine Spanne entlang der Achse zentral–dezentral (von der Zentrale zu den Büros und Projekten) auftut, verläuft die Achse auf der politischen Ebene entlang der Dimension national–international. Damit wird der Architektur der Wissensflüsse der Entwicklungspolitik zu der Verbindung der Projekte in den Partnerländern mit der Zentrale der Durchführungsorganisation eine weitere räumliche und organisatorische Dimension hinzugefügt. Seit 1998 definiert das BMZ seine Aufgaben neu in den Bereichen:

- Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen,
- Entwicklung bi- und multilateraler Förderstrategien,
- Förderung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit nicht-staatlicher Organisationen,
- Erfolgskontrolle und Kontrolle der Mittelverwendung.

Das Referenzsystem der Mitarbeiter des BMZ bei der Erledigung dieser neuen Aufgaben zeigt, dass an erster Stelle als einflussreichster »Wissensproduzent«, der Wissen mit Nachdruck und Autorität global verbreitet, die Weltbank steht. Die inhaltliche Arbeit der Weltbank wird insbes. bei der Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen als »richtungsweisend« beschrieben und die Bank selbst sogar als Wissensmonopol, »ohne das gar nichts läuft«.

Die entlang der Achse national–international verlaufende Politikkoordination erfolgt im BMZ über die Institutionenreferate, die ihrerseits wiederum Sektor- bzw. Regionalreferate einbeziehen. Am Fallbeispiel des PRSP-Prozesses (*Poverty Reduction Strategy Paper*) in Ostafrika zeigt sich die autoritative Position der Weltbank besonders deutlich. Der Abstimmungsprozess im Rahmen der PRSP ist für das BMZ ein Verhandlungsgegenstand von vielen in der internationalen Koordinie-

rung der EZ. Die Beschreibung, die die Weltbank selbst auf ihre Internetseiten gestellt hat, lässt die geringe Bedeutung erahnen, die sie ihrerseits jedoch der internationalen Geberkoordination zuweist. Die Abstimmung erfolgt demnach in erster Linie zwischen dem Land und den Mitarbeitern des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank:

»Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) are prepared by the member country in collaboration with the staffs of the World Bank and the International Monetary Fund (IMF) as well as civil society and development partners. These documents, which are updated annually, describe the country's plan for macroeconomic, structural, and social policies for three-year economic adjustment programs to foster growth and reduce poverty, as well as associated external financing needs and major sources of financing. The country documents are being made available on the World Bank website by agreement with the member country as a service to users of the World Bank website« (<http://www.worldbank.org/economicpolicy/prsp/>) (Stand: 2001).

Dennoch spielt der PRSP-Prozess in den zuständigen Regionalreferaten des BMZ eine ganz wichtige Rolle. PRSPs werden nur für besonders arme Länder mit einem regionalen Schwerpunkt auf Afrika erstellt. In diesen Ländern kann die Weltbank mit ihren beachtlichen Mitteln weitaus mehr Projekte initiieren, als es nationale oder auch international koordinierte bilaterale EZ jemals könnte. Werden diese Mittel in ein bestimmtes Querschnittsthema wie Armutsminderung investiert, dann »muss man da einfach mit«. Sich mit den bescheidenen bilateralen Zuwendungen nicht an die Weltbankstrategie in der einen oder anderen Form anzupassen, sei bestenfalls ineffizient, sich bewusst der Strategie entgegenzustellen nutzlos, wie uns die zuständigen Ländersachbearbeiter bestätigten. Es entsteht eine Asymmetrie der gegenseitigen Wahrnehmung: Das BMZ verfolgt die Politik- und Agendasetzung der Weltbank, ohne dass die Weltbank – wie obiges Zitat zeigt – ihrerseits nationale EZ-Politiken involviert.

Die Asymmetrie der Mittel erklärt die Bedeutung der Weltbankpolitik aber nur zum Teil. Die Erarbeitung von regional- und länderspezifischen Strategiepapieren trifft auf eine sich gerade entwickelnde korrespondierende Struktur im BMZ. Während die projektbezogene Arbeit in den Regionalreferaten allenfalls indirekt von der Weltbankpoli-

tik betroffen war, schafft die Schwerpunktbildung die Notwendigkeit, sich sowohl regional als auch sektoral damit auseinander zu setzen. Bei den PRSPs wird dies besonders deutlich, weil sich nicht nur die thematische Überschneidung, sondern auch eine starke regionale Parallelität ergibt. Länder, für die ein PRSP erstellt wird, sind oftmals auch Schwerpunktländer der deutschen EZ. Die Betrachtung des PRSP-Prozesses beinhaltet somit zugleich die Berücksichtigung der Schwerpunktbildung aus der Perspektive der internationalen Zusammenarbeit. Die Pluralität der Diskurse, Ansätze und Konzepte werden von mit autoritativer Sprache ausgestatteten Institutionen »im Konzert des Politikdialogs und seiner Abstimmungsrunden« zu einem *mainstream* verarbeitet, aufbereitet und selektiert.

Neben der Weltbank wurden als weitere Institutionen, die Wissen schaffen und neue Ansätze und Konzepte entwickeln, die Vereinten Nationen, insbesondere das *United Nations Development Programme* (UNDP), sowie die Regionalbanken genannt. Von einer wesentlich geringeren Anzahl von BMZ-Mitarbeitern wurden auch das *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD, die Europäische Union und der IWF als den Diskurs sowie ihre inhaltliche Arbeit beeinflussende Institutionen hervorgehoben.

Die Anforderungen entlang der politischen Achse national–international erhöhen sich qualitativ und quantitativ, so dass die für die Durchführungsebene aufgestellten Institutionen der Achse zentral–dezentral zunehmend Aufgaben der Politikgestaltung übernehmen. Interessant ist die Vermittlerrolle, die die GTZ und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – obwohl für die Projektimplementation vorgesehen –, aber bspw. auch das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in dem Prozess der Aneignung von globalem Wissen spielen. Sie werten das globale Wissen aus, brechen es anwendungsgerecht herunter und liefern als Berater Wissen zu.³ Denn vor allem aus Personal- und Zeitmangel nehmen Vertreter des BMZ nur äußerst beschränkt selbst am globalen Diskurs teil. In der Regel erlauben es ihre Arbeitsüberlastung und der Zeitdruck nicht, den Diskussionen selbst zu folgen, geschweige denn alle Papiere und Veröffentlichungen zur Kenntnis zu nehmen, zu bewerten und für das jeweilige

3 Für eine allgemeine Darstellung zu Beratungswissen siehe Evers (2000), Willke (1997, 2001a, 2001b), Evers/Menkhoff (2001).

Arbeitsfeld auszuwerten. Das gilt sowohl für Fachwissen als auch für EZ-Wissen.

Der Transfer, den die GTZ, die KfW oder das DIE, manchmal auch Fachconsultings, dabei leisten, ist jedoch nicht unproblematisch. Oft versteht man sich nicht. Es wurde überwiegend konstatiert, dass die Papiere, Berichte etc. »für wenig fachlich Eingeweihte unverständlich« blieben, zu kompliziert und vor allem zu lang seien.⁴ Für die Mitarbeiter, bei denen Länder- bzw. Sektorenreferate zwischengeschaltet sind, wird die Wissenskette in Form eines *top-down*-Wissensflusses noch länger. Sie sind auf das institutionalisierte und von den jeweiligen Referaten als »richtig« autorisierte Wissen angewiesen. Durch die Aufgabe der Aufbereitung und Beeinflussung der internationalen EZ- und Fachdiskussionen sind die globale und nationalstaatlich-bilaterale Politikkoordination aneinander gekoppelt. Dabei ist das BMZ zunehmend zu einem Autorisierungsinstrument als zu einem Wissensproduzent geworden.

Wider Erwarten spielen die Universitäten als »Wissenproduzenten« eine sehr untergeordnete Rolle. Am akademischen Diskurs zeigten nur drei der befragten BMZ-Mitarbeiter Interesse. Es wird offenbar nicht wahrgenommen, dass nicht nur in der Weltbank, sondern auch an den Universitäten entwicklungspolitisch relevantes Wissen generiert wird. Noch seltener wurde die inhaltliche Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NRO) als eine Form des Wissens-Inputs, von der das BMZ profitiert, gesehen. Eher versteht sich das BMZ selbst als Institution, über welche neues Wissen in NRO gelangt. Auch den politischen Stiftungen wurde vergleichsweise selten eine solche Funktion zugestanden. Als Zulieferer von wichtigem Länder-, Regional- und Verfahrenswissen sowie politischen Richtlinien wurden das Auswärtige Amt, die Botschaften sowie die Regionalbüros der GTZ und der anderen Durchführungsorganisationen gesehen. Fachliches Wissen komme darüber hinaus auch aus den jeweils fachlich nahe stehenden Bundesministerien (BMWi, BMG etc.).

Bei der Frage des Bezuges von globalem Wissen im BMZ ist zusammenfassend zunächst zwischen den »Wissens-Produzenten«,

4 Andererseits wurde, von einigen wenigen, jedoch genau das Gegenteil behauptet: GTZ-Papiere und Berichte seien zu knapp, ohne Kontext, und Begrifflichkeiten würden nicht ausreichend erklärt.

d.h. Institutionen und Organisationen, die neue Konzepte, Begrifflichkeiten und Ansätze entwickeln, und den nationalen »Wissensverwertern, -aufbereichern und -zulieferern«, die eine Vermittlerfunktion ausüben, zu unterscheiden.

Die Projektebene: das globale Wissen der Partner

Die globale Gültigkeit der *global best practices* und *lessons learned* ist evident. Das Wissen der Partner, lokales Wissen vor Ort in den Projekten, ist zweifelsfrei heterogener – wie die andernorts geführte Debatte um lokales Wissen zeigt (Geertz 1983; Richards 1985; Lachenmann 1994) –, aber global im räumlichen Sinne sind die Wissensbestände in den Projekten und Programmen. Es ist das fast mystifizierte Erfahrungswissen oder *tacit knowledge*, das wie ein Schatz nach seiner Entdeckung nur noch gehoben, d.h. zugänglich gemacht werden muss. Der direkte Bezug zur Projektebene findet über Dienstreisen statt, welche in Abständen von zwei bis drei Jahren durchgeführt werden und sich meistens über mehrere Tage oder einige wenige Wochen erstrecken. Mitarbeiter des BMZ halten die dort geführten Ländergespräche trotz der Kürze der Aufenthalte für eine der wichtigsten Wissensquellen. Da das BMZ selbst auf die Projektgestaltung keinen direkten Einfluss nimmt, können Projekte, die als wenig sinnvoll oder gescheitert erscheinen jenseits der Entscheidung über Neuaufnahme oder Fortsetzung, nicht verändert oder gestoppt werden. Für die alltägliche Arbeit ist allerdings das Wissen aus den Vorortorganisationen entscheidend.

»Und, wenn wir dann auch jetzt auf die dritte Ebene gehen, die Projektebene, da, wo sich konkret unsere Arbeit abspielt. Da sind wir natürlich in erster Linie auf das angewiesen, was uns KfW und GTZ oder auch andere Organisationen dazu sagen« (BMZ-Mitarbeiter).

Die Rückkoppelungsmechanismen erfolgen über Projektberichte und Vorschläge, welche in die Schwerpunktstrategien des BMZ einfließen. Wissen aus dem Projektbereich und sektorspezifische Beratung fließen folglich über die Zwischeninstanzen der Durchführungsorganisationen an das BMZ. Persönliche Kontakte zwischen den Organisationen

sind dabei ein wichtiger Anknüpfungspunkt. So berichtet ein BMZ-Mitarbeiter, dass je länger die Kontakte bestanden, desto mehr die Intensität, Häufigkeit und Offenheit der Gespräche zunahmen. Neben den institutionellen Rückkoppelungsmechanismen verläuft der Informationsfluss über informelle, persönliche Beziehungen.

Die lokale Projektebene selbst als ein politisch definiertes Handlungsfeld kann nicht mehr von der internationalen Ebene getrennt werden.

Für die Projektebene zeichnet sich ein immer stärkerer Bedeutungsverlust ab. Die Vorgaben beschränken sich auf wenige zentrale Punkte. Neben der Bestimmung von Projektrisiken und der Einschätzung der institutionellen und finanziellen Nachhaltigkeit spielt die »Signifikanz des Projektes im Sektor« die entscheidende Rolle. Dazu zählt nicht nur die Berücksichtigung der deutschen Sektorstrategien und Querschnittsthemen, sondern gerade auch die Bedeutung des Projekts im Sektor des Partnerlandes. Damit wird die Einordnung des Projekts in die Politik der anderen Geber und ihrer Projekte zentral.

Wenn selbst in der eigenen, projektbezogenen EZ die internationale Koordinierung eine entscheidende Rolle spielt, dann bleibt das nicht ohne Konsequenzen für das benötigte Fachwissen im BMZ. Projektbezogene Fachlichkeit im engeren Sinne wird kaum mehr benötigt, das Wissen um die technische Umsetzung der Projekte wird von den Durchführungsorganisationen vorgehalten. Diesem Verlust an technischem Wissen steht ein Zuwachs an politisch-sektorialem Wissen gegenüber. Während die Kenntnisse um Details der Projektdurchführung durch die Vielzahl der Themen zwangsläufig rudimentär bleiben, erlaubt die Konzentration auf Schwerpunkte die eingehende Befassung mit der Sektorproblematik im jeweiligen Land.

Dadurch, dass die Projektebene zunehmend »weggedrückt« wird, vergrößert sich der Spielraum für die internationale Zusammenarbeit. Die Auseinandersetzung mit der Weltbankpolitik findet also nicht nur in den Institutionenreferaten statt. Durch die Zusammenführung von Länder- und Sektorwissen bei der Schwerpunktbildung auf nationaler und beim PRSP-Prozess auf internationaler Ebene wird die Auseinandersetzung auch in die konkrete Regionalarbeit getragen.

Während also die Eigenständigkeit der Projektplanung durch die starke Präsenz internationaler Organisationen im Partnerland einge-

schränkt wird, eröffnen sich im internationalen Abstimmungsprozess neue Möglichkeiten der Einflussnahme. Um bei der personellen Besetzung der übrigen Organisationen mithalten zu können, wird eine Betonung zentraler entwicklungspolitischer Zielsetzungen innerhalb der Schwerpunkte notwendig. »Partizipation« und »Selbsthilfe« könnten als typische Zielsetzungen angesehen werden. Der Grad der Einflussnahme auf die internationale Erstellung von Konzeptpapieren, Länderstrategien etc. bleibt dabei allerdings bescheiden. Im aktuellen Entwurf (Stand: August 2000) des PRSP für Kenia umfasst das Kapitel über Partizipation und soziale Gleichheit gerade einmal eine halbe der insgesamt über sechzig Seiten.

Die wachsende Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit führt zu einer weiteren Änderung in der Nachfrage nach Fachlichkeit. Einerseits verstärkt sich dadurch die bereits beschriebene Tendenz zur Konzentration der behandelten Themen. Die Nachfrage nach technisch-fachlichen Zulieferungen nimmt dabei besonders ab. Andererseits erhöht sich der Bedarf in vielerlei Hinsicht. Bezüglich der Schwerpunkte und innerhalb dieser bezogen auf die entwicklungspolitischen Kernziele erhöht sich die Nachfrage. In diesen Punkten gilt es, die Meinungsführerschaft innerhalb der Gebergemeinschaft – so die befragten Mitarbeiter des BMZ – zu übernehmen und die Partnerländer von den eigenen Vorstellungen zu überzeugen. Neben dieser vertieften Fachlichkeit bedarf es zugleich einer breiteren politischen. Die aktuell gehandelten internationalen Konzepte müssen bekannt sein, damit es »nicht peinlich« wird, wenn man mitdiskutiert. Auch der spezifische Länderkontext wird in dem Maße immer wichtiger, in dem Sektor- und Regionalkompetenz zusammengefasst werden, was durch die Dezentralisierung weiter verstärkt wird. Eine Verbreiterung ergibt sich zudem aus den Anfragen vom Parlament und der interessierten Öffentlichkeit, die sich der Schwerpunktbildung naturgemäß nicht fügen.

Bei allen Veränderungen in der Nachfrage bleibt das Erfahrungswissen der Akteure von besonderer Bedeutung. Die Abstimmung mit den Partnerländern und die Rückführung bereits gestarteter Programme erfordern einen breiten Erfahrungshintergrund, der sich aus soziokulturellen Analysen nur in Ansätzen, aus Akten gar nicht herauslesen lässt. Als »Nebenprodukt« dieser Auseinandersetzung, für

die nach Möglichkeit regelmäßige Reisen eingeplant werden sollten, ist eine deutliche Intensivierung des Kontaktes zu den Partnerländern festzustellen.

Bei all diesen Entwicklungen spielen die Durchführungsorganisationen noch keine entscheidende Rolle, da sie selbst das neue, spezifische und zugleich breite Fachwissen aufgrund ihrer bisherigen Ausrichtung entlang der Achse zentral–dezentral entsprechend den Projekterfordernissen nur in Ansätzen vorhalten. Dies deutet auf eine neue Form der Zusammenarbeit hin, die die bisherige partielle Doppelarbeit aufzuheben im Stande wäre. Entsprechend darf aus der geänderten Nachfrage nicht geschlossen werden, das technische Fachwissen sei nicht mehr erforderlich. Auch bedeutet die neue Ausrichtung keineswegs einen vollständigen Rückzug des Ministeriums aus der Projektarbeit. Die Verbindung dazu bleibt wichtig, schließlich zählt die strikte Projektorientierung zu den markantesten Eigenarten der deutschen EZ und kann dadurch neue Anregungen in die internationale Zusammenarbeit einbringen.

Aus einer zeitlichen Perspektive wird der Ablauf des Wissensbedarfs und des Wissenswandels auf Projektebene einsichtig. Während in den Anfängen der Entwicklungszusammenarbeit technisches Detailwissen (vor dem Hintergrund der Modernisierungsparadigmen) gefragt war, steht Entwicklungszusammenarbeit heute im Zeichen von internationalem Kontextwissen. Die nachstehende Tabelle verdeutlicht den Wandel und die Komplexitätszunahme konzeptionell, politisch und konkret vor Ort.

Die lokale Komplexitätszunahme wird entsprechend auch im BMZ mitreflektiert und über den Anspruch auf Vernetzung konkret thematisiert.

»Ja, lasst uns auch vernetzt denken, so dass einer sagt, ich baue die Straße von A nach B, das war früher ein Ingenieur, und der dachte in den Kategorien von Kilogramm und sonst nicht was. Heutzutage sagen sie dem, Moment, wenn sie die Straße von A nach B bauen, erwarte ich von dir, dass du erstens ein ökologisches Bewusstsein hast, also muss in dem Gutachten über die Straße von A nach B, nun die Nachhaltigkeitsgesichtspunkte, ich erwarte von ihm, dass er diese AIDS-Problematik mitreflektiert, ich erwarte, dass er mitreflektiert Partizipationsmomente ...« (BMZ-Mitarbeiter).

Wandelnder Wissensbedarf

Entwick- lungspoliti- sches Wis- sen	Internationa- les Kontext- wissen	Sektorwissen	Schwer- punktwissen	Projektpla- nung	Technisches Detailwissen
Entwicklung politischer Leitlinien für die Arbeit des Hauses: Querschnitts- themen und Zielvorgaben	Wissen um mögliche Koopera- tionspartner innerhalb der interna- tionalen Ge- bergemein- schaft und in den Partner- ländern	Best Practi- ces: Wie las- sen sich die entwick- lungspoliti- schen Ziele am effizien- testen um- setzen? Wel- che neuen Wege lassen sich auspro- bieren?	Welche Pro- jekte lassen sich mit dem Partnerland realisieren? Wie passen die Projekte in die Ent- wicklungs- konzepte des Landes und der anderen Geber?	Manage- mentwissen auf der Pro- jektebene; wie kann ich das Projekt am effizien- testen um- setzen, wo kann ich das benötigte Fachwissen bekommen?	Welche Mit- tel müssen eingesetzt werden, um die im Pro- jekt vorgese- henen tech- nischen Ein- richtungen zu errichten?
Politische Entschei- dungsfin- dung im Hause und in der Regie- rung	Verhandlun- gen in inter- nationalen Gremien, Geber-Koor- dination und Regie- rungsver- handlungen	Sammlung in Sektorre- feraten auf der Basis ex- terner Zulie- ferung, in- ternationa- len Arbeits- gruppen, Pi- lotprojekten, Querschnitts- evaluierun- gen etc.	Anwendung des Sektor- wissens im regionalen Kontext. Sammlung im Regional- referat	Durchfüh- rungsorgani- sationen, Consultings	Durchfüh- rungsorgani- sationen, private Un- ternehmen und lokales Personal

Quelle: Evers u.a. 2001: 8

Für die konzeptionelle Planung eines Projekts ist demzufolge eine zunehmende Zahl an Steuerungsmechanismen zu berücksichtigen. Bezogen auf das Zitat müssen heute Umwelt- und Gesundheitsaspekte sowie technische und methodologische Aspekte in einem früher ausschließlich technisch orientierten Ansatz integriert werden. Für die Projektbewilligung ist daher die Mitzeichnung einer Vielzahl von Referaten, insbesondere der Querschnittsreferate wie Frauenförderung, Krisenprävention, Armut etc. notwendig. Daher verlangt die Projekt-

ausgestaltung auf der lokalen Ebene bereits im Vorfeld eine Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Komplexität.

Die Veränderung der wechselseitigen Umweltbedingungen zwischen Lokalem und Globalem beeinflusst rückwirkend die Wissensbasis des BMZ in zweierlei Hinsicht. Erstens nimmt Spezialwissen auf der individuellen Ebene an Relevanz ab, stattdessen wird Fachwissen, das sich in Sektoren-, Länder- und Managementwissen aufteilt, nachgefragt, d.h. Fachwissen gekoppelt mit eigenem Erfahrungswissen und Kontextwissen stellt das nachgefragte und für die Handlungskompetenz entscheidende Wissen dar. Zweitens findet in organisatorischer Hinsicht eine Neustrukturierung kommunikativer Abläufe und damit eine Neugestaltung des Generierungsprozesses von Wissen statt. Die Neustrukturierung umfasst sowohl den innerorganisatorischen Bereich, als auch die Kooperation zwischen Organisationen. Nach Klimecki, Lassleben, Riexinger-Li (1994) ist organisatorisches Lernen nicht nur reaktiv (Anpassung an die gegebene Umwelt), sondern auch proaktiv (Entwicklung zukünftiger Strategien).

Individuell-organisatorische und zwischen-organisatorische Vernetzung

In der inhaltlichen Neuorientierung entfernt sich die Politik von der Einzelprojektbearbeitung zu einem ganzheitlichen Ansatz der Koordination aller Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit. Die noch andauernde Umbruchsituation des BMZ zeigt einerseits das »klassische« Modell von Wissensmanagement auf, andererseits aber auch den notwendigen organisatorischen Wandel, um angemessen auf eine sich verändernde Umwelt reagieren zu können und politisch handlungsfähig zu bleiben. Unter dem Stichpunkt Wissensmanagement verstanden langjährige Mitarbeiter des BMZ,

»... unsere Art von Wissensmanagement ist hier etwas, was wir schon seit sehr langer Zeit haben, ist eine Dokumentation. Die, wie soll ich sagen, in einigermaßen systematisch zu uns interessierenden Themen Unterlagen enthalten soll ... also das ist eigentlich unsere wesentliche Quelle« (BMZ-Mitarbeiter).

»Ich meine, ein Instrument ist schon eine gut funktionierende Dokumentation, wo du, das hätte ich mir auch gewünscht, wie ich hier angefangen habe, irgendwo eine Dokumentation vorzufinden, wo ich, wenn ich ein Thema habe, in Kamerun, dann mach ich eine Schublade auf, im PC-Ruf, da gebe ich das Wort ein, und dann erscheint da so ein bisschen ein Pool, wo ich dann was nachgucken kann dazu« (BMZ-Mitarbeiter).

Ähnlich äußerten sich weitere Mitarbeiter über die individuelle Art und Weise, wie sie ihr Wissen beziehen und archivieren. Die Institutionalisierung von Wissen findet über die Ansammlung und Lagerung von Dokumenten statt, was zwar für Neuanfänger von Nutzen sein kann, jedoch auf der individuellen Ebene verharret und nicht in den organisatorischen Wissensprozess eingebracht wird. Was besteht, ist eine Zweidimensionalität der individuellen Dokumentation und Nutzung von Wissen. Wissen wird im wahrsten Sinne des Wortes »verräumlicht«, indem Akten und Dokumente eigens dafür geschaffene Plätze wie Regale und Archive in Anspruch nehmen. Durch die persönliche Gebundenheit von Wissen geht dieses bei einem Stellenwechsel nicht verloren, sondern entwickelt sich auf einer individuellen Ebene als Erfahrungswissen weiter:

»Aber auch die eigene Erfahrung, die Information. Ich meine, das finde ich ja immer so spannend, dass man eben nicht dreißig Jahre lang am gleichen Job sitzt, sondern ganz fest Experte wird, sondern, dass man in einem gegebenen Rahmen, im Grunde genommen alle fünf Jahre, wenn man nämlich wechselt, einen neuen Beruf erlernt. Einmal ist man für Nepal zuständig, dann für Bangladesh, dann erneuerbare Energien, dann für den Haushalt. Also das ist spannend, von daher, und es kommen natürlich im Lauf der Zeit auch sehr viele verschiedenste Erfahrungen zusammen, die eine entwicklungspolitische Beurteilung von Sachverhalten auf eine sehr viel breitere Basis stellen« (BMZ-Mitarbeiter).

Die Fluktuation wird als Bereicherung der eigenen Kompetenz und des Erfahrungsschatzes definiert, welche bei Entscheidungen über Programme und Projekte oder bei externen Anfragen von Nutzen ist. In den neuen Ansätzen zu einem verbesserten Wissensmanagement wird die hohe Fluktuation mit maximalen Standzeiten von fünf Jahren als »institutionelles Lernen« und als ein Zugewinn für die Organisation

proklamiert, so vertritt ebenfalls die KfW den Ansatz einer maximalen Standzeit von fünf Jahren. Problematisch ist allerdings, dass bei Stellenneubesetzungen die persönliche Einarbeitung keine Grundlage der Wissensweitergabe ist. Der Verlust an Wissen findet auf der Ebene der entsprechend zu besetzenden Stelle statt, auf der das angesammelte Wissen nicht institutionalisiert wird und sogar vor einer Enträumlichung von persönlich dokumentiertem Wissen, das in Handakten abgelegt wurde, nicht Halt macht.

»Und hab mir ein paar Sachen in meine eigenen Handakten gelegt und das hab ich alles weggeschmissen als ich das Referat verließ, bzw. meinen Nachfolger gefragt, ob er das haben möchte, aber ..., oder ..., vielleicht sogar dagelassen und der hat es dann hinterher, weil jeder hat da eine eigene Art, auch mit Dingen umzugehen, weil auch alles in den Akten ist« (BMZ-Mitarbeiter).

Es ist vor allem die personengebundene Ebene, über welche die Wissensprozesse verlaufen. Dabei ist weniger die Fluktuation Grund für den Wissensverlust, sondern die Tatsache, dass nachfolgende Personen nur unzureichend aus den Erfahrungen der Vorgänger, sei es auf der Wissensebene oder bei sozialen Beziehungen, lernen. In der »klassischen« Form von Wissensmanagement wurde (bzw. wird) Wissen in Akten, Berichten und Dokumenten gespeichert. Die Notwendigkeit eines institutionellen Wandels besteht also darin, die Abläufe so zu koordinieren, dass Strukturen geschaffen werden, welche die Flexibilität auf der persönlichen Ebene mit den Ansprüchen der internationalen Politikkoordination vereinbaren und eine Kontinuität garantieren, womit lange Einarbeitungszeiten vermieden werden können. Mit der Internationalität oder Globalität der Politik verschiebt sich der empirische Blickwinkel über den Brennpunkt des innerorganisatorischen Gestaltungsspielraums hinaus auf politische Makroprozesse. Themenfelder wie Armutsbekämpfung, Umwelt, Krisenprävention, Finanzwelt sind nicht mehr über die rein nationale Politik zu regeln, sondern können nur im Geflecht internationaler Organisationen (WTO, EU) und in Abstimmung mit anderen Entwicklungsorganisationen geregelt werden.

Mit der Neustrukturierung des BMZ geht eine Dynamisierung der Wissensbasis durch Veränderungen von Arbeitsabläufen und der internen Kommunikation einher. Diese ergänzen die herkömmlichen

Arbeitspraktiken wie wöchentlich stattfindende Referatssitzungen oder die Erstellung von Positionspapieren, die über den Umlauf durch einzelne Referate erstellt werden. Neu ist die Gründung von Arbeitseinheiten, die individuelles Wissen in systemisches Wissen (Willke 1997, 2001a, 2001b) überführen soll. Konkret wird über den Abbau von Kommunikationshürden individuell vorhandenes Wissen artikuliert und in den gemeinsamen Wissensaustausch mit eingebracht. Wissen wird aber nicht nur artikuliert, sondern durch Weitergabe und Wiederaufnahme aktiviert. Die Zusammensetzung der Arbeitseinheit öffnet des Weiteren die Möglichkeit, Länder und Sektoren übergreifende Themen zu verknüpfen und die bis dahin bestehende Kluft zwischen Referaten und Ressorts zu überwinden. Die Effizienz dieser neuen Strukturen wird wie folgt kommentiert:

»Arbeitsgruppe heißt doch, da werden Ergebnisse gewonnen unter Ausweitung der formalen Strukturen, das ist ja positiv« (BMZ-Mitarbeiter).

Arbeitsgruppen können einen Lernprozess initiieren, über den individuelles Wissen in die organisatorische Wissensbasis des BMZ einfließt. Die »klassische« Form von der dokumentarischen Wissensspeicherung wird mittels eines dynamischen Prozesses der Wissensinnovation durch gegenseitigen Austausch ergänzt.

Für die Akteure bedeutet dies im Speziellen, dass ihr eigener Wissensvorrat im Hinblick auf Fach- und Kontextwissen erweitert wird. Wissen selbst wird im BMZ nicht empirisch erhoben. Um den eigenen Kenntnisstand konstant aktuell zu halten, greifen die Akteure auf eine Vielzahl unterschiedlicher Informations- und Wissensquellen zurück. Diese umfassen Zeitungen, entwicklungspolitische Zeitschriften (Entwicklung und Zusammenarbeit), Berichterstattungen des Auswärtigen Amtes, Berichte der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds und der EU, Evaluationsberichte sowie extern angefertigte Länderstudien und in nur geringem Umfang universitäre Publikationen und soziokulturelle Studien. Erstaunlich selten werden die politischen Stiftungen wie die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Böll-Stiftung, die ja weltweit über Länderbüros verfügen und hinsichtlich ihres Aufgabenfeldes einen fundierten Wissenstand der jeweiligen länderspezifischen Situation haben, hinzugezogen. Zunehmend findet ein Austausch mit den nationalen

Nichtregierungsorganisationen wie Kirchen oder bspw. der Welthungerhilfe statt, die nicht nur eine wichtige Lobbyfunktion für das BMZ einnehmen, sondern auch über professionelle Erfahrungen im Projektbereich verfügen.

Neue Medien wie Intranet/Internet werden gegenwärtig für die Informationsgewinnung, für den Austausch und die Speicherung von Wissen in unterschiedlicher Intensität und Häufigkeit genutzt. Das Internet per se wird zwar als eine Verbesserung des Informationszugangs zu einzelnen Ländern und als Korrespondenzmedium für schnelle Nachrichtenübermittlung genutzt, demgegenüber wird aber auch eine Zunahme der Informationsflut beklagt, die aus zeitlichen Gründen nicht sinnvoll aufgearbeitet werden kann. Selten werden die Homepages anderer Entwicklungsorganisationen konsultiert. Falls dies der Fall ist, dann erfolgt die Wahl zweckgerichtet. So informieren sich Mitarbeiter über die Homepage der Weltbank zu Politikrichtlinien für das Verhalten in Konfliktsituationen in Partnerländern. Ebenso haben die Briten einen Diskussionskreis zum Thema »Globalisierung« ange-regt, wozu einzelne Organisationen Dokumente zur Diskussion ins Internet stellen. Der Zugriff auf schon bestehende virtuelle *gateways* wird als eine weitere Möglichkeit zur Vernetzung zwischen den Organisationen betrachtet, vor allem, um weitere Planungs- und Abstimmungsprozeduren zwischen den Organisationen zu reduzieren. Es lässt sich erahnen, dass elektronische Medien zukünftig als Foren dienen, um Richtlinien vorzugeben oder gemeinsame Strategien zu diskutieren. Entwicklungspolitische Gestaltungsprozesse auf nationaler Ebene – dies gilt es aber noch weiter zu untersuchen – orientieren sich zunehmend an diesen elektronischen Interaktionsrahmen, gestalten diesen aber auch selbst mit.

Die Bedeutung des Mediums wird im BMZ nicht gleich wichtig für die eigene Arbeit und den eigenen Arbeitsbereich angesehen. Selbst innerhalb des BMZ wird das hauseigene Intranet, das als »großes schwarzes Brett« bezeichnet wird, zu unterschiedlichen Zwecken herangezogen. Das bestehende und beklagte »Kästchendenken« verhindert, dass gemeinsam Wissen aufgearbeitet und weiterentwickelt wird, wobei sich zahlreiche BMZ-Mitarbeiter einig sind, dass damit eine Erhöhung der Transparenz von Wissen einhergehen würde. Bemängelt wird aber auch die schlechte Schulung der BMZ-Mitarbeiter im Umgang mit den neuen Medien.

Die Form der kooperativen Vernetzung, wie sie auf Arbeitsebene ansatzweise praktiziert wird, wird als Potenzial betrachtet und von den Ländern übergreifend als Institution zwischen den Geberorganisationen gefordert. Mit der Einrichtung länderspezifischer *desks* soll der Austausch zwischen den Organisationen innerhalb eines Entwicklungslandes verbessert werden. Rückkoppelnd wird dadurch das Länderkwissen des BMZ gestärkt und Doppelarbeit in Regierungsverhandlungen reduziert.

Die Verknüpfung und die Vernetzung über die unterschiedlichen Ebenen ist jetzt schon für den einzelnen Akteur ein Instrument der Wissenseinspeisung und zugleich eine Wissensquelle:

»Diese Art von Wissensmanagement ist notwendig, damit die Leute zu so einem Netzwerk kommen. Die brauchen einfach dieses Netzwerk, und das müssen sie bedienen können. Wenn die das nicht können, dann werden sie einfach eingebuddelt mit Detailfragen« (BMZ-Mitarbeiter).

Die Mechanismen der kooperativen Vernetzung, als Potenzial vorfabriziertes Wissen effizient zu nutzen und in handlungspolitisches Wissen zu übersetzen, werden im deutschen Kontext zunehmend zwischen den zahlreichen im entwicklungspolitischen Bereich angesiedelten Organisationen genutzt. Die Vielfalt des vorhandenen Wissens kann diesbezüglich als Möglichkeit genutzt werden, die eigene organisatorische Wissensbasis zu erweitern und zu erneuern. Dies wird auch als eine Herausforderung gesehen, die Streuung von Wissen innerhalb der EZ zu überwinden.

»Das ist aus meiner Sicht das Kernproblem, dass an vielen Stellen Gleiches bearbeitet wird, und dadurch parallel und doppelt gearbeitet wird, wenn sich der Kollege in der KfW hinsetzt und Krisenprävention macht, liest er sich in die ganze Soße ein und versucht das für sein Haus irgendwo griffig zu machen und dann machen die auch 'ne hübsche Broschüre, das gleiche tut die KfW, die GTZ, das tut der DED und und und. Und da ist sehr viel Doppelarbeit und viele fragen sich noch nicht einmal, was macht der andere, ohne, dass wir wirklich weiterkommen. Ich weiß im Moment noch keine Lösung – wir haben den Arbeitskreis als eine Geschichte, in der Hoffnung, dass da gemeinsam Interessierte fachliche Fragestellungen dann auch wirklich gemeinsam machen werden, arbeitsteilig« (BMZ-Mitarbeiter).

Eine kooperative Vernetzung zwischen den Organisationen hat sich bei der Bearbeitung von Themen zur Entschuldungskrise, Armutsentwicklung oder Friedenssicherung als relevantes Medium zum Wissensaustausch und zur Generierung neuen Wissens herausgestellt. Als Gesamtes betrachtet werden innerhalb der kooperativen Vernetzung globale und lokale Strategien, Richtlinien einzelner Organisationen und Erfahrungen kleinerer NGO ausgetauscht und ausgehandelt.

Wissensmanagement innerhalb des BMZ hat sich als eine Formierung neuer Strukturen der Zusammenarbeit intern und intern/extern erwiesen. Aus der Vielfalt bestehender Wissensquellen wird versucht, eine Synthese herzustellen, um angemessen auf politische Herausforderungen reagieren zu können. Die organisatorische Wissensbasis des BMZ strukturiert sich diesbezüglich neu über Formen von internen Arbeitseinheiten und über kooperative Vernetzung zwischen den Organisationen.

Erschließung und Generierung von neuem Wissen: »Krisenprävention und Konfliktbearbeitung«⁵

Die Bundesregierung hat 1998 Konfliktprävention zu einem Schwerpunkt ihrer entwicklungspolitischen Arbeit gemacht. Im Auswärtigen Amt und im BMZ ist mit der Einrichtung des Referates 304 »Außen- und Sicherheitspolitik, Friedensentwicklung und Krisenprävention, Menschenrechte« eine Schwerpunktsetzung erfolgt, und durch die neue Regierung sind entsprechende Strukturen etabliert worden. Das Thema hat aber auch international durch eine Vielzahl internationaler Aktivitäten an Bedeutung gewonnen.⁶

Seit 1995 wird das Thema – zu dem es aus den Bereichen der Friedens- und Konfliktforschung eine Vielzahl von Publikationen gibt

5 Siehe ausführlicher dazu den Beitrag Kaiser/Müller in diesem Band auf S. 343-378.

6 Zu nennen sind hier u.a. der österreichische EU-Vorsitz, der das Thema »Konfliktprävention« zum zentralen Thema seiner Präsidentschaft im 2. Halbjahr 1998 erklärt hat; die OECD-DAC *Informal Task Force on Conflict, Peace and Development* mit entsprechenden OECD-DAC *Guidelines*.

– im DIE von einem, später dann zwei Mitarbeitern grundsätzlicher bearbeitet. 1997 wurde vom BMZ eine Serienevaluierung zu »Wirkungen der EZ in Konfliktsituationen« in Auftrag gegeben, an der neben zwei Mitarbeitern des DIE weitere Gutachter (auch aus dem universitären Bereich) beteiligt wurden. Neben den sechs Länderstudien, die als interne Arbeitsdokumente vorliegen, liegt ein auswertender Querschnittsbericht vor (Klingebiel 1999). Aus wissenstheoretischer Sicht ist bemerkenswert, dass hier der Wissensgenerierung eine hohe Reflexivität über die EZ und des eigenen methodischen Vorgehens zugrunde liegt. Die Ergebnisse dieser breit angelegten Evaluierung und des Forschungsvorhabens »Instrumente zur Erfassung von Konflikt- und Krisenpotenzialen in Partnerländern der Entwicklungspolitik«, das vom BMZ in Auftrag gegebenen wurde, sind Referenzpunkte, auf die von dem an diesem Themenkomplex arbeitende Respondenten immer wieder hingewiesen haben (Spelten 1999).

Beide Dokumente wurden in Abstimmung mit dem BMZ und unter einer kontinuierlichen Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren (AA, GTZ, KfW etc.) in Sitzungen über die Länderstudien, den Synthesebericht u.a.m. erstellt. Diese Foren der Aushandlung sind als Instrumente zu interpretieren, die dem demonstrierten Wissen eine breitere Gültigkeit verschaffen. In der Folge haben NGO wie die Welthungerhilfe, das Göttinger Institut für Gewaltforschung, die Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung u.a. dieses Wissen abgerufen, um ihrerseits in der eigenen Projektarbeit bzw. der Grundlagenforschung dieses in Frage zu stellen oder zu validieren.

Die GTZ hat ein vertikales Thementeam »Krisenprävention und Konfliktbearbeitung« eingerichtet, aus dem ein Sektorberatungsvorhaben etabliert werden konnte, das ein Kooperationspartner des eigenen Wissensmanagement-Projekts ist. Dadurch soll eine optimierte Wissensgenerierung erzielt und der pilothafte Einsatz von Methoden und Instrumenten des WM begleitet werden. Ein themenspezifisches Internet-Portal befindet sich z.Z. noch im Aufbau, womit man im eigenen Hause Transparenz schaffen, Doppelarbeit vermeiden und das institutionelle Gedächtnis sicherstellen will. Die Aufarbeitung des Themas und die Produktentwicklung in Arbeitspapiere und Studien werden über externe Experten erstellt. Im Falle des Sektorberatungsvorhabens wird arbeitsteilig Wissen generiert und in die Projekte eingespeist. Viele Anfragen aus Projekten und Außenbüros (z.B. aus Süd-

afrika und Guatemala) drehen sich um die Frage, wie Konfliktmanagement-Projekte gestaltet oder wie Konfliktmanagement in Projekte eingebaut werden können.

Die KfW hat ihrerseits ein eigenes Grundsatzpapier zu »Krisenprävention und FZ« (Finanzielle Zusammenarbeit) erstellt und plant die Durchführung einer Pilotstudie zu den Wirkungen der FZ in Krisensituationen mit den Fallstudien in den Ländern Albanien und Guatemala, wo wiederum das DIE als Kooperationspartner nachgefragt wurde.

Die GTZ nimmt es auf, überarbeitet es und stellt es auf die mehrere EZ-Organisationen repräsentierende Website des *Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction Networks* (CPR). Eine erste umfangreichere vorliegende Publikation der GTZ zu »Krisenprävention und Konfliktberatung in der TZ« (Technische Zusammenarbeit) gibt einen Überblick zur nationalen und internationalen Diskussion (Mehler/Ribaux 2000).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Institutionalisierung eines Themas stattgefunden hat, die flexiblere Prozessstrukturen unterstützt. Bislang verfügen nur wenige Organisationen über eine eigene Krisenpräventionseinheit. So hat die Weltbank eine *Post-Conflict Unit*, das niederländische Außenministerium und DFID eine Krisenpräventionseinheit eingerichtet. Im BMZ gelang die Ansiedlung einer Rahmenfachkompetenz, von wo aus eine aktive Steuerung eines Arbeitskreises geleistet wird, in dem der DED, das DIE, die DEG, die DSE, das DÜI (und dort die Forschungsgruppe »Krisenprävention und Konfliktbearbeitung«), die EED, die FES, KZE, das Konsortium »Ziviler Friedensdienst«, KfW, die Plattform »Zivile Konfliktbearbeitung« und die Stiftung Wissenschaft und Politik aktiv vertreten sind. Derartige Foren dienen der Etablierung der Gültigkeit der generierten Wissensbestände und ihrer Anwendung. Dieser Arbeitskreis rezipiert die internationale Diskussion in Form von zugeliferten Zusammenfassungen wie etwa des Weltbankentwurfes zu »Development Assistance and Conflict«. Eine aktive Erschließung von möglichen Beiträgen der Wissenschaft wird geleistet.

Die Erarbeitung »neuer« Themen erfolgt offensichtlich mit einer qualitativ besseren fachlichen Kooperation, was an den besseren Personalauswahlmöglichkeiten und der geringeren Vermachtung zwischen den Institutionen in Bezug auf neue Themen liegt. Diese flexi-

bleren Strukturen deuten an, dass sich hierarchisch organisierte Verwaltungsabläufe zu vernetzten, wissensorientierten Steuerungsstrukturen umgestalten.

Zwischenschritt vor der globalen EZ: Europäisierung der Entwicklungspolitik?

Mit der Neugründung von *EuropeAid* hat sich die EU nach langen Umstrukturierungsmaßnahmen im Januar 2001 einen neuen Akteur geschaffen: Aufgabe von *EuropeAid* ist die Koordination von politischen Konzeptionen und Programmen. Die Wechselseitigkeit zwischen nationaler und EU-Ebene ist sowohl für die nationalen Durchführungsorganisationen als auch für die konzeptionelle Politik von Bedeutung. Sie verläuft entlang folgender Schnittstellen: operative Delegation und thematische Integration.

Die EU selbst besitzt keine Durchführungsstrukturen auf Projektebene, sondern vergibt über einen internationalen Ausschreibungsmodus Programme und Projekte und erhöht damit den Wettbewerbsdruck unter den Durchführungsorganisationen, die sich als Wissensanbieter profilieren müssen. Für die GTZ verschärft sich damit das ohnehin schon bestehende Dilemma, als marktorientiertes Unternehmen und gleichzeitig als gemeinnützige Organisation agieren zu müssen. Die EU übernimmt innerhalb der Entwicklungsländer selbst die Aufgabe, politische Rahmenbedingungen zu steuern. In den dezentral organisierten Strukturen sollen eigene Kompetenz- und Beratungsleistungen sowie das eigene Qualitätsmanagement möglichst weitgehend lokale Ressourcen nutzen im Sinne eines »programme support where possible, projects where necessary«. Aufgabe der Zentrale ist die Überwachung der dezentrierten Aktivitäten und die finanziell-technische Unterstützung. Innerhalb der Delegationen sind aber bis heute keine Strukturen vorhanden, welche Erfahrungswissen speichern und weitergeben könnten. Der innerhalb der Zentrale eingerichtete *Common Service for External Relations* (CSR) übernimmt ausschließlich eine Unterstützungsfunktion im Hinblick auf die Sammlung, Speicherung und die interne Weitergabe von Informationen. Auf der strategischen Koordinationsebene wird Wissensmanagement als Potenzial des Lernens und der Veränderung von entwicklungspoliti-

schen Paradigmen diskutiert, ausgehend von der von Bellanet initiierten Diskussion und den Erfahrungen in der Restrukturierung anderer Organisationen. So hat die EU bspw. die Weltbanksäule der *community of practice* übernommen.

Auf der strategischen Ebene ist die Koordination der Politik inzwischen so weit fortgeschritten, dass auf internationalen Konferenzen die EU stellvertretend für die einzelnen Länder spricht und damit auch eine repräsentative Entkoppelung nationaler Politik stattfindet. Die Arbeitsteilung zwischen EU und nationaler Politik verläuft über einen wechselseitigen Prozess. Die einzelnen Länder bringen sich mit Positionspapieren in den Koordinationsprozess ein und beraten die jeweilige Präsidentschaft. Entlang dieser Schnittstelle werden global angelegte Strategien der Weltbank wie Sektorenprogramme (SWAps: *Sector Wide Approaches*) oder Armutsbekämpfungsprogramme (*Poverty Reduction Strategies*) von *EuropeAid* übernommen und in die nationale Politik eingebracht. Die enge Koppelung zwischen Paradigmen der EU und der Weltbank wirft folglich die Frage auf, an welcher Stelle das Potenzial für neue Paradigmen besteht. Die Adaption der Weltbankpolitik von Seiten der EU entspricht eher einer Fortführung bestehender Entwicklungskonzeptionen.

Daneben hat die EU informelle Expertengruppen eingerichtet, welche die Kommission und *EuropeAid* thematisch zu Themen wie Transport, Gesundheit oder neue Technologien beraten sollen. Trotz der enger werdenden wechselseitigen Koordination ist aber keine Europäisierung des Gesamt-Know-hows oder eine Europäisierung der Entwicklungspolitik vorhanden. Ebenso finden EU-Stellungnahmen keinen ausreichenden Niederschlag oder eine Auseinandersetzung in der weiteren Öffentlichkeit, womit die Rezeption auf BMZ-Ebene stehen bleibt.

»Die EU-Kommission hat schon vor über einem Jahr ein Papier zur EZ in Kriegssituationen geschrieben, das vagabundiert dann mal so durch die Ausschüsse, das wird aber im Grunde nicht richtig veröffentlicht. Das ist zwar eigentlich nicht wirklich geheim, aber das wird halt einfach nicht öffentlich dargestellt und damit setzt sich die Wissenschaft auch nicht auseinander« (BMZ-Mitarbeiter).

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es noch zu früh, über das zukünftige

Verhältnis zwischen *EuropeAid* und der nationalen Politik klare Aussagen zu machen. Neu sind aber richtungsweisende Vorstöße der Utstein-Gruppe⁷, die eine finanzielle Zusammenlegung von Geldern in Form von *basket-funding* in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit anstreben.

Wissensmanagement im BMZ

Zum Schluss wollen wir zusammenfassend die Bemühungen im BMZ beleuchten, sich durch Wissensmanagement an die veränderten Strukturen der EZ anzupassen und die neuen selbst gestellten politischen Aufgaben zu meistern. Das BMZ bemüht sich, durch verbessertes Wissensmanagement seine Steuerungskompetenz im Rahmen einer internationalen Strukturanpassungspolitik zu optimieren. Dafür ist zunächst die »Fachlichkeit« des BMZ und seiner Mitarbeiter sicherzustellen.⁸ Fachwissen setzt sich zusammen aus explizitem, durch Ausbildung erworbenes Wissen über ein bestimmtes Fachgebiet und implizitem Wissen (Erfahrung). Fachliche Kompetenz beruht auf Fachwissen und der Fähigkeit, dieses Fachwissen anzuwenden. Nach Meinung der Wissensmanagement-Theoretiker (Willke 2001b) besteht ein wesentliches Problem des Wissensmanagements und der Sicherung fachlicher Kompetenz darin, implizites Wissen (*tacit knowledge*) in explizites, offen gelegtes und daher mitteilbares Wissen zu transformieren. Einfacher ausgedrückt: Es muss versucht werden, die vielfältigen Erfahrungen der EZ-Experten auch für andere Fachkräfte, für den Nachwuchs, die Partner und für das BMZ selbst nutzbar zu machen. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben treten typische Probleme auf, die es zu lösen gilt: Ausscheiden, Wechsel oder Neueinstellung von Personal lässt Wissensbestände verschwinden und erzeugt oft eine Ungleichgewichtigkeit von verschiedenen Arten von Fachwissen. Ge-

7 Eine Gruppe bestehend aus den Entwicklungshilfeministerinnen von Norwegen, den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland.

8 Der Begriff »Fachlichkeit« ist insofern verwirrend, weil er zum einen nur schwer ins Englische zu übersetzen ist und daher nicht in einen globalen Referenzrahmen gesetzt werden kann, zum anderen, weil Fachlichkeit oft mit Sektorwissen gleichgesetzt wird.

rade die starre beamtenrechtliche Struktur des BMZ führt dazu, dass Fachwissen nicht dort verfügbar ist, wo es gebraucht wird. Und schließlich veraltet Fachwissen sehr schnell, so dass bisher als gesichert geltendes Fachwissen unbrauchbar wird.

Während das Hochschulsystem darauf beruht, Wissen in Forschung und Lehre weiterzugeben und Hochschullehrer demzufolge durch Veröffentlichung ihres Wissens an Prestige und Aufstiegschancen gewinnen, gilt in vielen anderen Organisationen immer noch die Maxime, »Wissen ist Macht«. Eine vornehmliche Aufgabe des Wissensmanagements besteht darin, die Bereitschaft, Wissen weiterzugeben, zu fördern. Die Weltbank hat seit 1999 ein Personalprogramm aufgelegt, das *knowledge sharing* besonders belohnt.

Fachliche Kompetenz wird oft noch eindimensional als durch Hochschulabschlüsse nachgewiesene und durch Erfahrungen innerhalb eines fachlichen Sektors ergänzte Kompetenz gesehen. In der EZ wird aber zunehmend ein sehr viel breiteres Spektrum an Kompetenz nachgefragt, die sich in drei Bereiche einteilen lässt: (1) Regional- und Länderkompetenz, (2) sektorale Fachkompetenz und (3) Institutionen-, Methoden- und Managementkompetenz.

Die Managementkompetenz schließt Kenntnisse von Institutionen, Verordnungen und Finanzierungsverfahren ein. Der oft genannte »Generalist« soll in allen drei Bereichen umfassend kompetent sein. Da verfügbares Wissen schnell zunimmt, komplexer wird und sich schnell wandelt, ist ein Generalistentum fast unmöglich geworden. Ein Generalist sollte sich durch umfassende Kenntnisse auf sehr vielen Gebieten und durch einen hohen Grad an Durchführungswissen (Know-how) auszeichnen. Die Produktion von Generalisten durch häufige Rotation, ein auch im BMZ praktiziertes Vorgehen, ist unter heutigen Bedingungen des Wissensmanagements nur dann produktiv, wenn die nacheinander durchlaufenen Stellen fachlich aufeinander bezogen sind.

Die Dreiteilung der Fachkompetenz ist insofern anerkannt, als das BMZ (wie auch andere Organisationen der EZ) eine Organisationsstruktur aufweist, die einen länderbezogenen, einen institutionenbezogenen und einen fachlich-sektoralen Bereich kennt. Die drei Bereiche der Fachlichkeit sind auf operationaler Ebene jedoch eng verknüpft. Ein Entwicklungsvorhaben kann nur erfolgreich durchgeführt werden, wenn die notwendige fachlich-sektorale, die länderspezifische und die

Management- oder Verwaltungskompetenz vorhanden ist. Eine personelle oder organisatorische Trennung wirft immer das Problem der Koordination auf. Das Vorhalten von notwendiger Fachkompetenz, die Kombination von Kompetenzen und das Einspeisen externer Kompetenz sind wichtige Aufgaben für das Wissensmanagement des BMZ, die es zu lösen gilt. Dazu kommt die systematische Auswertung von externem Fachwissen und die Einspeisung in die Entscheidungsprozesse der deutschen Entwicklungspolitik. Ein erfolgversprechender Anfang ist zumindest gemacht, um den gestellten Anforderungen gerecht zu werden.

Literatur

- Evers, Hans-Dieter (2000): »Die Globalisierung der epistemischen Kultur: Entwicklungstheorie und Wissensgesellschaft«, in: Ulrich Menzel (Hg.), *Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 396-417.
- Evers, Hans-Dieter/Kaiser, Markus/Pfluger, Walter/Thom, Josefine (2001): *Sicherung der fachlichen Kompetenz in der EZ. Hauptbericht der Evaluierung*, Bonn: BMZ.
- Evers, Hans-Dieter/Menkhoff, Thomas (2001): *Selling Expert Knowledge: The Role of Consultants in Singapore's New Economy*, Research Paper Series #2001-009 (MO), Faculty of Business Administration, National University of Singapore.
- Geertz, Clifford (1983): *Local Knowledge. Further Essays in Interpretive Anthropology*, New York: Basic Books.
- Klimecki, Rüdiger/Lassleben, Hermann/Riexiger-Li, Beate (1994): *Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im öffentlichen Sektor*, siehe <http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/1999/337>.
- Klingebiel, Stephan (1999): *Wirkungen der EZ in Konfliktsituationen, Querschnittsbericht zu Evaluierungen der deutschen EZ in sechs Ländern*, Berlin: DIE.
- Lachenmann, Gudrun (1994): »Systeme des Nichtwissens«, in: Roland Hitzler/Anne Honer/Christoph Maeder (Hg.), *Expertenwissen*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mehler, Andreas/Ribaux, Claude (2000): *Krisenprävention und Kon-*

fliktbearbeitung in der TZ, Schriftenreihe der GTZ 269, Wiesbaden.

Richards, Paul (1985): *Indigenous agricultural revolution: ecology and food-production in West Africa*, London: Hutchinson u.a.

Spelten, Angelika (1999): *Instrumente zur Erfassung von Konflikt- und Krisenpotentialen in Partnerländern der Entwicklungspolitik*, Bonn: Weltforum-Verlag.

Willke, Helmut (1997): »Wissensarbeit«, in: *Organisationsentwicklung* 16/3, S. 4-20.

Willke, Helmut (2001a): »Die Krisis des Wissens«, in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 26/1, S. 3-27.

Willke, Helmut (2001b): *Systemisches Wissensmanagement*, Stuttgart: Lucius & Lucius, UTB.

**SYSTEMTRANSFORMATION
ALS INTERNATIONALE AUFGABE**

**FÖRDERUNG VON ZIVILGESELLSCHAFT
UND DRITTEM SEKTOR? –
EINE UNTERSUCHUNG DER DEMOKRATIEFÖRDERUNG
DER EUROPÄISCHEN UNION IN DER UKRAINE
UND IHRER GESELLSCHAFTLICHEN WIRKUNG**
STEFANIE BAILER

Als nach dem Ende der Sowjetunion zahlreiche Staaten in Osteuropa ihre Unabhängigkeit erklärten, entschlossen sich verschiedene Staaten und internationale Organisationen sehr zügig, umfangreiche Unterstützungsmaßnahmen dieses Prozesses anzubieten, um den Weg zur Demokratie zu fördern (Sharman/Kanet 1998). Diese Mittel werden nicht nur aus altruistischen Beweggründen bereitgestellt, sondern die Geber versprechen sich durch eine Stabilisierung der neu entstandenen Staaten eine verstärkte europäische Sicherheitslandschaft und sehen in ihnen zukünftige Handelspartner. Um dieses Ziel zu erreichen, setzte man auf zahlreiche Mittel, mit denen man den Staaten eine Einbindung in westliche Sicherheits- und Wirtschaftsbündnisse in Aussicht stellte, aber auch direkt in den Ländern Marktwirtschaft und Demokratie aufbauen oder weiterentwickeln wollte. In Staaten, in denen alle gesellschaftlichen Bereiche von einer zentralen Partei dominiert wurden, versuchen private und öffentlich geförderte Programme und Organisationen (wie z.B. die Europäische Union), Initiativen und Wünsche der Bürger zu berücksichtigen und zu Gehör zu bringen. Eine zentrale Position bei dieser Anstrengung nehmen dabei Maßnahmen zur Förderung von Nichtregierungsorganisationen (NGO)¹ ein, weil westliche Geberorganisationen annehmen, dass sie damit den Dritten Sektor und die Zivilgesellschaft in den jungen, osteuropäischen Demokratien aufbauen.

Dieser Beitrag wird sich mit der Frage beschäftigen, ob es möglich ist, einen funktionierenden Dritten Sektor – der den Bereich zwischen Markt und Gesellschaft kennzeichnet – und eine lebendige Zivilgesellschaft in einer post-sowjetischen Gesellschaft von außen aufzubauen. Es wird am Beispiel der Ukraine untersucht werden, was ein interna-

1 Im weiteren Text werde ich die allgemein übliche englische Abkürzung für Nichtregierungsorganisationen (NGO: *nongovernmental organization*) verwenden.

tionales Hilfsprogramm mit einem Unterstützungsprogramm für Nichtregierungsorganisationen erreichen kann. Darüber hinaus möchte ich anhand eines Beispiels beleuchten, was technische Assistenzprogramme aus dem Westen bei der demokratischen Entwicklung in Osteuropa überhaupt erreichen und was nicht. Ich möchte diese Fragen anhand meiner Evaluierung des TACIS-Demokratie-Mikroprojektprogramms, eines Unterstützungsprogramms der Europäischen Union für Nichtregierungsorganisationen (NGO) in Ländern der ehemaligen Sowjetunion und der Mongolei, behandeln. Meine Resultate sollen den Einfluss dieses Programms auf die Entwicklung von Zivilgesellschaft und Drittem Sektor in der Ukraine exemplarisch darstellen.

In meinen Ausführungen werde ich argumentieren, dass die Europäische Union ein an sich recht erfolgreiches NGO-Programm durchführt, das vor allem jungen Organisationen hilft, professioneller zu agieren und ihre Handlungen entsprechend zu organisieren. Weiterhin werde ich aufzeigen, dass sie dadurch zwar den Dritten Sektor in der Ukraine stärkt, jedoch nicht unbedingt auch die Entwicklung der ukrainischen Zivilgesellschaft fördert, wie viele Geberorganisationen grundsätzlich annehmen.

Im ersten Teil dieses Beitrags werde ich eine Definition des Dritten Sektors und der Zivilgesellschaft präsentieren, die es erleichtern wird, die verschiedenen Effekte von NGO-Programmen zu untersuchen. Diesem theoretischen Unterbau folgt eine Darstellung und Diskussion meiner Programmevaluation, die ich anhand zahlreicher Interviews und Recherchen im Sommer 1999 in der Ukraine durchführte. Die Untersuchung geschah im Rahmen meines Jahres im Stiftungskolleg für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung. Im Schlussteil des Artikels werde ich wesentliche Aussagen und Folgerungen zusammenfassend vorstellen. Im Anhang befindet sich eine Liste der von mir untersuchten Projekte mit den Namen meiner Interviewpartner.

Theoretischer Überblick über die Konzepte der Zivilgesellschaft und des Dritten Sektors

Der theoretische Hintergrund meiner Studie basiert auf einer Unterscheidung zwischen Drittem Sektor und Zivilgesellschaft. Sehr häufig,

wenn Transformationsprozesse in der ehemaligen Sowjetunion dargestellt werden, verwenden Wissenschaftler und Analytiker die Ausdrücke Zivilgesellschaft und Dritter Sektor synonym. Oft tun sie dies, um auf gesellschaftliche Prozesse hinzuweisen, die notwendig sind für die Transformation einer sowjetischen Gesellschaft in eine demokratische (Green 1999: 218). Zwischen diesen beiden Konzepten besteht jedoch ein Unterschied, auf den ich meine Argumentation stützen will. Während bei dem Begriff *Dritter Sektor* der formale Charakter von Organisationen im Mittelpunkt steht, umfasst *Zivilgesellschaft* die informellen, schwerer messbaren Aspekte einer demokratischen Gesellschaft, aufgrund derer Bürgerinnen und Bürger ihren Willen in einer demokratischen Gesellschaft zum Ausdruck bringen und in einen politischen Willensbildungsprozess mit einfließen lassen. Ich verstehe den Begriff *Dritter Sektor* als eine Definition aus den verwaltungswissenschaftlich orientierten Organisationswissenschaften, der sich auf

»formale, funktional differenzierte und häufig professionelle, nicht gewinnorientierte Organisationen, die mit Akteuren des Staats und des Markts agieren« (Richter 1999: 1).

bezieht. Politikwissenschaftler verwenden den Begriff Dritter Sektor vor allem, um die in westlichen Gesellschaften reiche Anzahl an privaten, wohlfahrtsorientierten und nicht-staatlichen Organisationen zu bezeichnen, die zwischen Staat und Markt stehen, somit einen dritten Sektor bilden (Salamon/Anheier 1997: 153). Als erster und zweiter Sektor gelten jeweils Staat und Markt.

Zivilgesellschaft ist insgesamt ein schwerer fassbares Konzept, weil es nicht in die einfach aufgeteilten, schon genannten organisationsorientierten Sektoren Markt und Staat einzuordnen ist. Zivilgesellschaft umfasst Werte, die es den Bürgern ermöglichen – und die sie auch motivieren –, eine aktive, gesellschaftliche Rolle zu spielen. Werte und Ansichten der Individuen sind die Antriebskraft der Zivilgesellschaft:

»Zivilgesellschaft ist eine historisch gewachsene Form von Gesellschaft, die von einem gesellschaftlichen Raum ausgeht, in dem Individuen und ihre Vereinigung miteinander im Wettbewerb stehen, um ihre Werte zu realisieren« (Rau 1999: 4).

Zivilgesellschaft trägt dazu bei, die »Formen von Kooperation, Solidarität, ein Bewusstsein für das Gemeinwohl und Respekt für eine legitime Autorität« (Richter 1999: 1) hervorzurufen. Individualismus ist ein integraler Bestandteil von Zivilgesellschaft, da sie von den einzelnen Bürgern abhängt. Zivilgesellschaft wird oft als integraler Bestandteil von Demokratie dargestellt, da man erwartet, dass die

»demokratische Entwicklung in dem Maße verstärkt wird wie eine mobilisierte Zivilgesellschaft feindliche ökonomische oder politische Akteure abwenden kann« (Green 1999: 219).

Aufgrund dieses Verständnisses soll Zivilgesellschaft als Bollwerk gegen anti-demokratische Phänomene wirken. Ein Beispiel für diese Funktion der Zivilgesellschaft sind Proteste und Solidaritätskundgebungen wie sie z.T. in der Ukraine anlässlich des Verschwindens des regimekritischen Journalisten Gongadze zu beobachten waren. Natürlich gibt es noch mehr Aspekte der demokratischen Entwicklung wie funktionierende politische Institutionen, ein intaktes Parteiensystem usw. Jedoch erfasst Zivilgesellschaft auch die Atmosphäre, in der Individuen die Möglichkeit haben und gewillt sind, ihre Meinung zu äußern und diese durch verschiedene Aktivitäten in demokratische Willensbildungsprozesse einzubringen. Zivilgesellschaft mit ihrer Betonung des Individualismus steht in klarem Kontrast zu einer kollektivistischen, sozialistischen Gesellschaft, in der

»kollektive Werte nicht von individuellen Werten abgeleitet und legitimiert wurden und wo der Wille von Individuen nicht den gesellschaftlichen Gruppen oder gesellschaftlichen Institutionen zugrunde liegt« (Rau 1991: 4).

Aus diesem Grunde entscheiden sich westliche Geberorganisationen oft für eine Unterstützung von Zivilgesellschaft, wenn sie die Transformation post-sowjetischer Länder zu Demokratien unterstützen wollen. Um dies zu erreichen, fördern sie Nichtregierungsorganisationen, da sie glauben, dass es sich hier um so genannte *grass-root*-Initiativen handelt. Ihrer Meinung nach stellen Initiativen, die von Bürgern gegründet werden, eine Gegenmaßnahme zu gesellschaftlichen Beziehungen dar, die kollektivistisch und vom Staat bestimmt sind. Durch

diese NGO-Förderung beabsichtigen sie, Bürger zur Mitarbeit in einem demokratischen Staat zu motivieren.

Betrachtet man die Beziehung zwischen Drittem Sektor und Zivilgesellschaft, findet man in der entsprechenden Literatur Ausführungen, die besagen, dass Organisationen des Dritten Sektors ein »Ausdruck« (Badelt 1997a: 428) oder ein »Schlüsselement« (Badelt 1997b: 380) der Zivilgesellschaft darstellen, in der engagierte Bürger ihre Einstellungen zum Ausdruck bringen. Zivilgesellschaft bezieht sich damit auf die »eigenständige Organisationskraft« (Seibel 1997: 31) der Bürger, während der Dritte Sektor sich auf die Aktivitäten der Organisationen und ihrer Rolle zwischen Staat und Markt konzentriert.

Die Unterscheidung zwischen Drittem Sektor und Zivilgesellschaft wird dann wichtig, wenn man Versuche startet, diese Konzepte z.B. durch ein internationales Geberprogramm zu unterstützen. Wenn Geber vor allem aus Westeuropa und den Vereinigten Staaten Nichtregierungsorganisationen unterstützen, tun sie dies häufig in dem Glauben, dadurch die Zivilgesellschaft und den Dritten Sektor zu fördern. Ich behaupte, dass sie die Chance haben, die Entwicklung des Dritten Sektors voranzutreiben – das bedeutet in diesem Falle die Fähigkeit der NGOs, effektiver im Dritten Sektor zu handeln. Die finanzielle Förderung verhilft nach meinen Untersuchungen den Organisationen zu einem größeren Aktionsradius, zu mehr Anhängern, zu besseren Kontakten in der Öffentlichkeit und zu mehr Professionalität in ihrem Wirken. All diese Fähigkeiten stärken ihre Funktion im Dritten Sektor, da sie dadurch in der Gesellschaft präsenter werden können. Jedoch werde ich in meiner Analyse die Hypothese ausbauen, dass diese Förderung nicht automatisch einer gestärkten Zivilgesellschaft gleichkommt. Ich stelle in Frage, dass man mit finanzieller NGO-Unterstützung den Willen zur politischen Partizipation und das Bewusstsein für das Gemeinwohl automatisch stützen kann. Vielmehr zeige ich anhand von einigen Daten, dass NGO-Förderung auch einer zivilgesellschaftlichen Entwicklung zuwider laufen kann, indem sie Netzwerke schafft, die nicht mehr mit den Bürgerinnen und Bürgern kommunizieren, sondern sich auf sich selbst konzentrieren. Im Kern meiner Analyse steht damit die Aussage, dass NGO-Programme keine zwangsläufige Förderung der Zivilgesellschaft darstellen.

Das TACIS-Demokratie-Mikroprojektprogramm

Seit Ende des Ostblocks und dem dramatischen Umbruch in Osteuropa unterstützt die Europäische Union den demokratischen und wirtschaftlichen Wandel in Osteuropa mit verschiedenen Assistenz- und Hilfsprogrammen. Die Programme, die praktisches Wissen über Marktwirtschaft, Demokratie und den Rechtsstaat vermitteln sollen, wurden schon 1989 initiiert. Seither werden diese finanziell und qualitativ ausgebaut. Die bekanntesten Programme sind Phare, von dem ursprünglichen Namen *Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy* abgeleitet, für mitteleuropäische Länder und TACIS – *Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States* – für osteuropäische Länder. Als das größte technische Assistenzprogramm für die frühere Sowjetunion wurde TACIS in verschiedene Unterprogramme aufgespalten: nationale Programme, regionale Programme und Rahmenprogramme, die sich auf bestimmte Bedürfnisse oder Zielgruppen ausrichten.

Als eines dieser Unterprogramme wurde das Phare- und das TACIS-Demokratieprogramm auf Wunsch des Europäischen Parlaments im Jahre 1992 gegründet, um damit explizit den Demokratieaufbau in Osteuropa zu stützen. Das Europäische Parlament hatte realisiert, dass nicht nur durch wirtschaftliche Hilfe, sondern auch durch demokratische, pluralistische Prozesse und die Entwicklung eines Rechtsstaats der osteuropäische Transformationsprozess unterstützt werden muss. Im Gegensatz zu den anderen Programmen arbeitet bei diesem Programm die Europäische Kommission direkt mit den Projektbewerbern zusammen (und nicht erst über die nationalen Regierungen), was einen direkten Kontakt zwischen Gebern und Nehmern ermöglicht. Außerdem werden ganz speziell Nichtregierungsorganisationen innerhalb dieses Programms mit dem Ziel gefördert, eine solide Basis für eine demokratische Gesellschaft zu schaffen.

Das Phare- und das TACIS-Demokratieprogramm können in Makroprojekte (Finanzierungsrahmen von 200.000 Euro) und Mikroprojekte (10.000 Euro) aufgeteilt werden. Der Focus dieser Studie liegt auf den Mikroprojekten, die in der Ukraine seit 1996 gefördert werden. Die Mikroprojekte, die hier analysiert werden, sind NGO-Projekte, in denen Organisationen ein Jahr lang ca. 10.000 Euro erhalten, um klar umrissene Projekte wie Seminare, Informationskampagnen, Beratun-

gen und ähnliches im Rahmen der definierten Ziele der Europäischen Kommission durchzuführen.

Die Delegation der Europäischen Kommission in Kiew beauftragte eine einheimische Organisation, *Counterpart Creative Center (CCC)*, mit der Implementierung der Mikroprojektprogramme im Jahr 1996. Dies ist durchaus nicht selbstverständlich, da z.B. das Programm in Russland durch die Delegation selbst durchgeführt wird. Im Rahmen meines Jahres im Robert Bosch Stiftungskolleg arbeitete ich mit CCC von März bis August 1999. Im Auftrag der EU-Delegation evaluierte ich in diesem halben Jahr das Mikroprogramm und erstellte ein Gutachten mit Empfehlungen zu diesem EU-Programm. Die hier vorgestellte Analyse basiert auf diesem Bericht.

Methode

Zur Analyse der obigen theoretischen Überlegungen werde ich originäre Daten präsentieren, die ich im Sommer 1999 in der Ukraine sammelte, als ich das TACIS-Mikroprojektprogramm der Europäischen Union evaluierte. Für diese Analyse führte ich Interviews mit fast allen der 16 Projektteilnehmer des Förderungsjahrgangs 1998/1999 durch. Diese Interviews basieren auf einem standardisierten Fragebogen und wurden von mir erstellt, um den Einfluss des EU-Programms auf die Organisationen festzustellen und zu beurteilen, wie diese Organisationen heute arbeiten. Die Projektleiter mussten offene und geschlossene Fragen über die Entwicklung ihrer Organisation, über ihre Beziehung zu anderen gesellschaftlichen Akteuren, über ihre finanzielle Situation beantworten sowie die Durchführung des TACIS-Programms an sich beurteilen.

Im ersten Teil der Analyse stelle ich meine Ergebnisse vor. Als Indikator für die Wirkung des Programms auf die Organisationen präsentiere ich Daten zu deren Wachstum und zu ihren Beziehungen zur Öffentlichkeit. Außerdem verwende ich Daten zur Finanzierung und zu Verbesserungen aufgrund der TACIS-Projektimplementationsphase, um die verschiedenen Effekte des Programms zu beurteilen. Ich werde diese Auswirkungen im mittleren Teil der Analyse diskutieren und untersuchen, ob sie eher den Dritten Sektor unterstützen oder die Zivilgesellschaft stärken. Aufgrund dieser Diskussion verwende ich

zusätzliche Daten, die meine Hypothese zur Wirkung solcher Programme unterstützen.

Analyse

Als ein Unterprogramm der Förderung der Europäischen Union in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion ist das TACIS-Demokratie-Mikroprojektprogramm eines der kleineren, aber recht erfolgreichen Programme, das seit Mitte der neunziger Jahre in der Ukraine durchgeführt wird. Das Hauptziel des Programms ist die Förderung kleinerer Projekte, die von einheimischen Nichtregierungsorganisationen ausgeführt werden und im Demokratie- und Menschenrechtsbereich angesiedelt sind. Eine Auflistung der Projekte befindet sich im Anhang. Ungefähr 15 bis 18 Projekte werden ein Jahr lang mit einem Betrag von ca. 10.000 Euro unterstützt. Diese Mittel müssen hauptsächlich für Projekte wie Seminare, Projektveranstaltungen und ähnliches verwendet werden und dürfen nur in geringem Ausmaß zur Anschaffung von Sachgegenständen wie Computern verwendet werden. Ich führte meine Untersuchung ein halbes Jahr nachdem die Organisationen ihre Projekte innerhalb des TACIS-Programmes beendet hatten mit den Projektempfängern des ersten Jahrganges des TACIS-Demokratieprogramms durch.

Eine erste Fragerunde beschäftigte sich mit den direkten Effekten der einjährigen Förderungen auf die Arbeit der Organisationen. Bei dieser Befragung wurde schnell deutlich, dass die Mehrheit der NGOs während und nach der Projektsimplementationsphase stark wuchs.

Tabelle 1: Wachstum der TACIS-Demokratie-Projektempfänger

Wachstum	Prozent (Anzahl)
Stark (mehr als 100 %)	20 % (3)
Mittel (zwischen 50-100 %)	27 % (4)
Gering (zwischen 1-50 %)	13 % (2)
Wachstum, jedoch ohne verfügbare Zahlen	27 % (4)
Kein Wachstum	13 % (2)

Die Aufstellung zeigt, dass 87 % (13) der Projekte während und nach der Implementationsphase wuchsen. Nur zwei der 15 Projekte wuchsen nicht und keine der Organisationen verkleinerte sich. Dies ist kein überraschendes Resultat, da die NGOs häufig das Projektgeld verwendeten, um neues Personal anzustellen. Außerdem konnten sie durch ihre gewachsenen Aktivitäten neue Freiwillige anziehen. Nicht nur eine meiner Interviewpartnerinnen legte dar, dass besonders die von TACIS finanzierten Aktivitäten ihnen die Möglichkeit gab, sich zu vergrößern:

»Ja, wir wuchsen sehr stark in den letzten zwei Jahren, vor allem durch die TACIS-Seminare wurden wir bekannter.«

Diese Projekte, zu denen z.B. Journalismus-Seminare, Menschenrechtsberatung oder Rechtsberatung zählten, verschafften den Organisationen einen größeren Bekanntheitsgrad in ihren Kommunen und verhalfen ihnen zu mehr Anhängern.

Der starke Zuwachs kann auch von der Tatsache beeinflusst sein, dass sich die Mehrheit der NGOs in einem sehr frühen Organisationsstadium befand. 46 % (7 Projekte) beschrieben ihr Organisationsstadium zum Zeitpunkt der TACIS-Unterstützung als »Startphase« und 20 % (3 Projekte) als »zwischen Start- und Hochphase«.

Tabelle 2: Organisationsstadium während des TACIS-Projekts

Während der Durchführung des TACIS-Projekts befand sich unsere Organisation in dem folgenden Stadium:	Anteil (Anzahl)
In der Startphase	46 % (7)
Zwischen Start- und Hochphase	20 % (3)
Hochphase	27 % (4)
Endphase	7 % (1)

Obwohl es eine Bedingung des TACIS-Programms ist, dass alle Organisationen mindestens ein Jahr lang existieren müssen, bevor sie eine Unterstützung erhalten können, haben sich die Nehmerorganisationen selbst zum großen Teil als jung eingeschätzt. So empfanden sie das

TACIS-Geld oft als Starthilfe für ihre Unternehmungen. Dies hat zwar den Vorteil, dass junge Organisationen in einer oft essentiellen Phase unterstützt werden und somit überhaupt erst existieren können, hat aber andererseits den Nachteil, dass sie früh abhängig und damit von den Geberpräferenzen beeinflusst werden. Diesen Punkt werde ich noch detaillierter ausführen, wenn es um die finanziellen Quellen der NGOs geht.

Nach den Ergebnissen der Projekte befragt, vor allem was die Beziehungen zur Außenwelt angeht, waren die Projektleiter sich überwiegend einig, dass das Programm ihnen half, ihre Beziehungen zur Lokaladministration, zu wirtschaftlichen Akteuren und zu den Medien zu verbessern. Zwei Drittel der Projektempfänger konnten fruchtbare Beziehungen zur Lokalverwaltung aufbauen. Dies stellt einen wesentlichen Schritt in der NGO-Entwicklung in der Ukraine dar, da dort nicht-staatliche Organisationen noch häufig vom Staat behindert und eingeschränkt werden. Mit Ausnahme von gesetzlichen und finanziellen Verbindungen scheint es in der Ukraine wenig Kommunikation zwischen Staat und NGOs zu geben. Die Beziehung ist oft von Misstrauen und Desinteresse von Seiten des Staates geprägt. NGOs werden sogar als Konkurrenz zum Staat betrachtet, da Staatsvertreter und Verwaltungsangehörige die NGO-Aktivitäten oft als Symbol des Autonomieverlustes in einem Sektor betrachten, der mehr als 70 Jahre lang vom Staat beherrscht war. Aufgrund dessen sehen ukrainische NGOs ihr Handeln häufig durch bürokratische Auflagen oder direkte Verbote eingeschränkt.

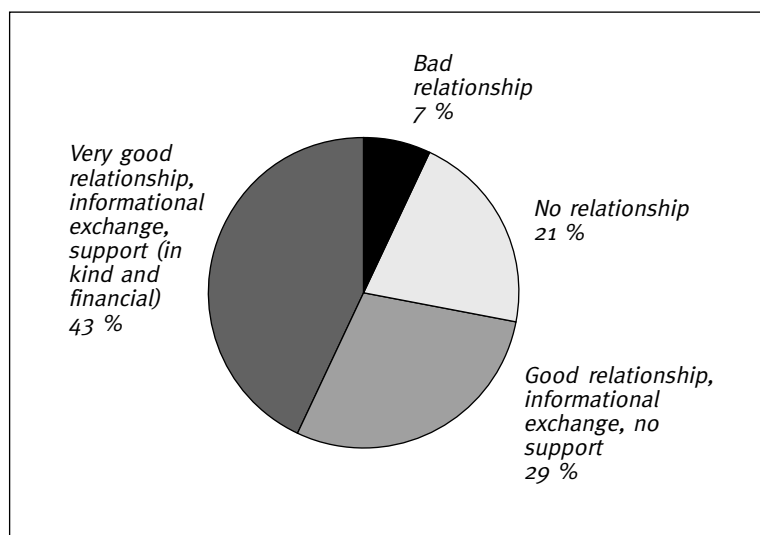
In meiner Untersuchung gaben bemerkenswerterweise zwei Drittel (10 Projekte) der Projektdurchführenden an, dass sich ihre Beziehungen zur Lokaladministration verbesserten, während ein Drittel (5) keine Veränderung wahrnahm und niemand eine Verschlechterung der Beziehungen erlebte. Während der Interviews wurde deutlich, dass die Verbesserung oft einen Popularitätsanstieg darstellte, weil die TACIS-Projektzeit den Projektnehmern eine Möglichkeit bot, sich in einem guten Licht zu präsentieren und ihre Aktivitäten der Lokalverwaltung vorzuführen. Häufig bauten die Vertreter der Organisationen eine Beziehung zu Verwaltungsvertretern und Politikern auf, indem sie diese über ihre Projekte informierten und sie zu Veranstaltungen einluden, wie folgende Aussagen belegen:

»Früher wurden wir von der Verwaltung ignoriert. Seit TACIS wurden sie toleranter.«

»Ja, heutzutage sind wir beliebter beim Bürgermeister.«

Diese verbesserten Beziehungen spiegeln sich auch in dem recht positiven Bild wider, das die Organisationsvertreter von ihrer aktuellen Beziehung zu den Lokalverwaltungen zeichnen.

Abbildung 1: Beziehung zur Lokalverwaltung



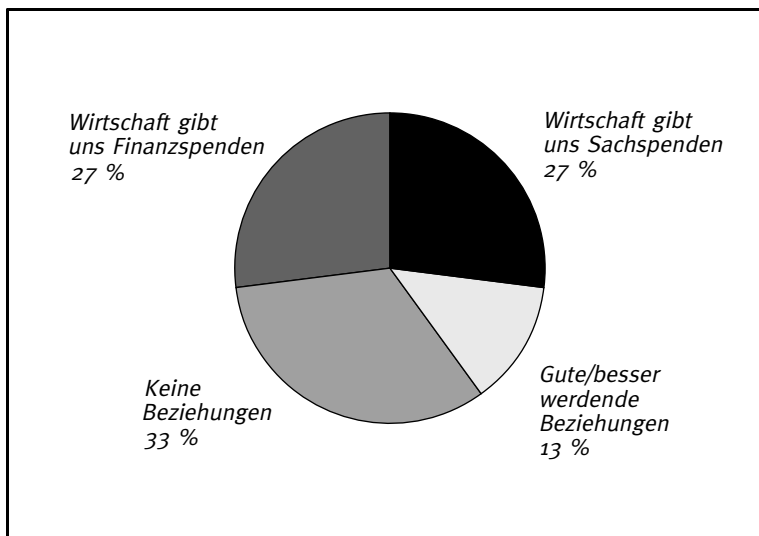
Die 72 %, die die Gruppe mit sehr guten oder guten Beziehungen zur Staatsverwaltung bildet, sind ein bemerkenswertes Ergebnis, da die Beziehungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Vertretern in post-sowjetischen Ländern oft miserabel sind, da NGOs misstrauisch von den regierenden Eliten beäugt werden.

Weniger positiv waren die Ergebnisse, als ich die Projektleiter nach ihren Beziehungen zu wirtschaftlichen Akteuren, wie z.B. Firmen, befragte. Die TACIS-Projekte halfen zwar zu einem gewissen Anteil, die Beziehungen zu Firmen zu verbessern, für die Mehrheit der Organisationen änderte sich jedoch nicht sehr viel.

Tabelle 3: Wechsel in der Beziehung zu wirtschaftlichen Akteuren

Wandel in der Beziehung zur Wirtschaft	Anteil (Anzahl)
Ja	33 % (4)
Schwer zu sagen	8 % (1)
Nein	53 % (7)

Abbildung 2: Beziehung zu wirtschaftlichen Akteuren



Immerhin haben zwei Drittel der Projekte eine positive Beziehung zu Vertretern der Wirtschaft, auch wenn es nicht unbedingt durch das TACIS-Projekt dazu kam. Hauptsächlich waren diese Beziehungen darauf beschränkt, Firmen um Spenden zu bitten und wiederum war das TACIS-Projekt eine willkommene Möglichkeit, die Beziehungen zu verbessern. Ein Interviewpartner erklärte:

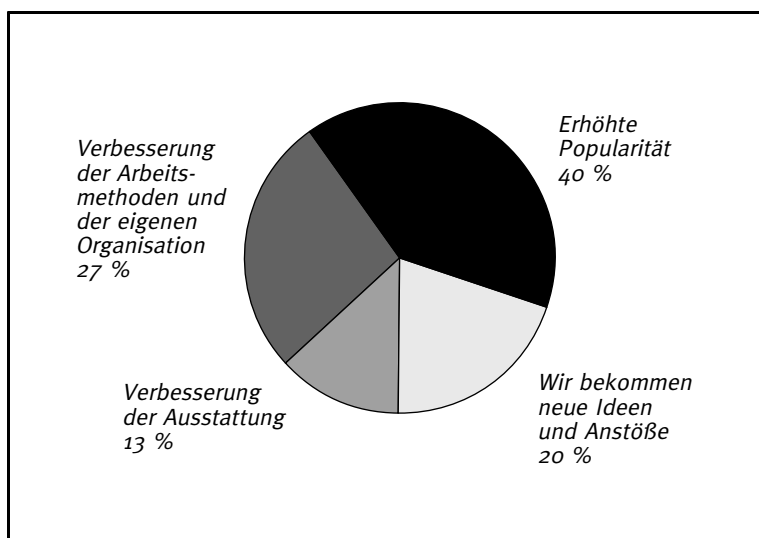
»Wir werden nun ernster genommen [von Firmen], weil sie gesehen haben, dass wir 8.000 Euro erhalten haben, und uns das respektabler macht.«

Die Tatsache, dass man einmal von einem Geldgeber ausgesucht wur-

de, schien andere potenzielle Wohltäter von der Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit der Projektnehmer zu überzeugen.

Die oft als schlecht dargestellten Beziehungen zwischen NGOs und den Medien kann ich durch meine Interviewergebnisse nicht bestätigen. Die Interviewpartner waren alle von ihrer guten Beziehung zu den Medien überzeugt und nur in Ausnahmefällen konnten sie eine negative Berichterstattung beklagen. Vielleicht konnten sie auch aufgrund der Projektimplementationsphase ihre guten Medienbeziehungen wieder aufbauen. Drei Viertel der Projekte gaben an, ihre Beziehungen zu den Medien in der TACIS-Zeit verbessert zu haben, während ein Viertel keine Veränderungen bemerkte. Außerdem behaupteten 80 % der Befragten, dass sie positive Berichte über ihre Aktivitäten in der Presse vorfanden, nur 20 % konnten von negativen Berichten erzählen. Wiederum kann diese Verbesserung der Beziehungen darauf beruhen, dass durch das TACIS-Projekt die meisten Projekte etwas Berichtenswertes vorweisen konnten. Für viele waren wahrscheinlich die TACIS-Aktivitäten die ersten größeren und spektakuläreren Unternehmungen, über die sie die Presse informieren konnten.

Abbildung 3: Unterschied vor und nach dem TACIS-Projekt



Zusammenfassend kann ich an dieser Stelle der Analyse feststellen, dass der TACIS-Effekt den NGOs über ein Jahr lang zu Wachstum und Zunahme verhalf. Zusätzlich verbesserten sich die oft kritischen Verbindungen zwischen gesellschaftlichen Organisationen und Akteuren in Staat und Gesellschaft. Ein weiterer Effekt des Programms war eine Professionalisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Meine Frage »Sehen Sie einen Unterschied in ihrer Organisation oder in ihrer Arbeit, wenn Sie die Zeit vor und nach dem TACIS-Projekt betrachten?« wurde von der Mehrheit (13 Projekte = 87 %) bejaht. Nur zwei Projektleiter konnten keine Veränderung feststellen. Die meisten spezifizierten ihre Antwort und erklärten, dass der Wandel in einer erhöhten Popularität und in verbesserten Arbeitsmethoden bestand.

Wenn ich diese Resultate mit der Beschreibung des Dritten Sektors in der theoretischen Einführung dieses Beitrags vergleiche, rechtfertigen die oben angegebenen Indikatoren die Behauptung, dass geförderte Organisationen gute Chancen haben, zu wachsen, ihre Kontakte zur Außenwelt zu verbessern und ihre Arbeit zu professionalisieren. Sie können ihre Rolle zwischen Staat und Markt besser ausfüllen, da sie die Verbindungen zu staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren in gewissem Maße aufnehmen oder verbessern. Außerdem können sie durch regelmäßige Berichterstattung an die westlichen Geberorganisationen Fähigkeiten entwickeln, die ihre Arbeitsweise z.B. in den Disziplinen Buchhaltung und Projektmanagement verbessern.

Deshalb kann zu Recht behauptet werden, dass diese Organisationen nun besser darauf vorbereitet sind, im wachsenden Dritten Sektor der Ukraine zu arbeiten.

Wenn ich nun meine zusätzlichen Interviewresultate betrachte, sehe ich aber auch Anzeichen für die eingangs dargestellte Vermutung, dass nicht notwendigerweise die Zivilgesellschaft durch ein solches NGO-Programm gestärkt wird. Bei der Beurteilung eines solchen westlichen Geberprogramms ist eine mögliche Entwicklung zu beachten, nämlich dass sich die Nehmer an die entsprechenden Wünsche der Geber anpassen. Die Förderziele der Geberorganisationen wie der Europäischen Union, der Weltbank, aber auch zahlreicher kleinerer öffentlicher und privater Stiftungen bergen die Gefahr, dass die Organisationen ihr Handeln und ihre Ziele aus finanziellen Gründen nach den Interessen ihrer Geber orientieren und ihre eigentlichen gesellschaftlichen Wurzeln vernachlässigen. Denn unterstützte Organisatio-

nen spiegeln nicht unbedingt die Interessen der Bevölkerung wider und sind keinesfalls in der Gesellschaft verwurzelt. Solche Organisationen des Dritten Sektors, die nicht mehr durch die Wünsche ihrer Mitglieder bestimmt werden, leben in der Gefahr, ihre Ziele durch westliche Geberorganisationen bestimmen zu lassen und ihre Aktivitäten nach den Gebern auszurichten. Diese Orientierung kann zu einer »Spiegelung« westlicher Partnerorganisationen führen (Fowler 1998: 203) und zu Organisationen, die »neu, mehr oder weniger künstlich und ausladend« (Kuti 1999: 55) sind. Durch diese Umorientierung können sie ihre indirekten, gesellschaftlichen Netzwerke und ihre *civil society benefits* (Nutzen für die Zivilgesellschaft) (James 1997: 8) verlieren. James befürchtet dadurch eine »Kommerzialisierung« der Organisationen. Dies zeigt sich z.T. an Mitarbeitern, die nur noch aus kommerziellen und nicht mehr aus wertorientierten Motiven für die Organisationen arbeiten. Diese Einstellung ist aber nicht den Mitarbeitern vorzuwerfen, sie verhalten sich damit in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation nur rational. Es ist vielmehr eine Entwicklung, die von Geberorganisationen indirekt gefördert wird. Ein solcher beschriebener Wandel einer Organisation kann mit einem Verlust an Glaubwürdigkeit der Organisationen zusammenfallen. Wenn sich Bürger nicht mehr in den NGOs vertreten sehen und das Gefühl haben, dass diese Organisationen abgehobene Einheiten darstellen, die mehr mit internationalen Gebern und anderen Projektleitern als mit ihnen kommunizieren, entwickeln sie dieselbe Skepsis gegenüber NGOs, die sie gegenüber Regierungsinstitutionen haben. Diese Abhängigkeit von und die Orientierung an internationalen Gebern würde bedeuten, dass NGO-Unterstützungsprogramme einen unbeabsichtigten Effekt auf Organisationen haben, da sie diese dabei unterstützen, den Kontakt zu ihren Bürgern zu verlieren. Ähnliches befürchten auch NGO-Experten, die die Entwicklung globaler betrachten:

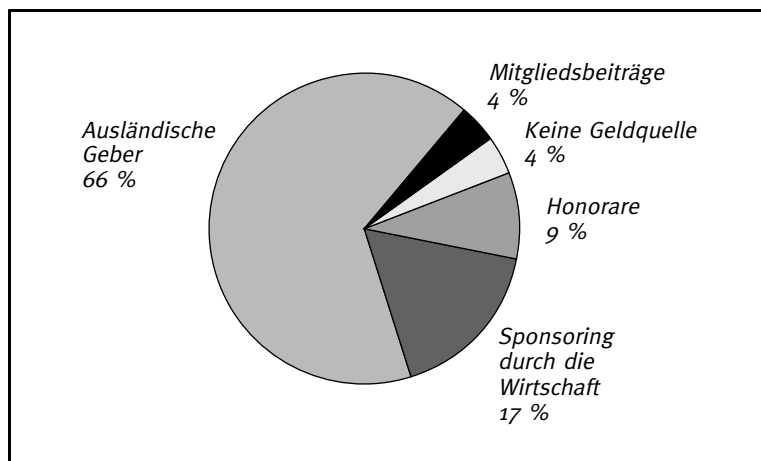
»Was im Moment als Unterstützung der Zivilgesellschaft im Süden und Osten zur Demokratieunterstützung dargestellt wird, ist wenig mehr als das Initiieren und Unterstützen von Drittsektororganisationen, die innenpolitische [westliche] Organisationen (*counterparts*) widerspiegeln« (Fowler 1998).

Im folgenden Teil werde ich einige Indikatoren präsentieren, die in der Diskussion dieser Kritik weitere Argumente liefern. So ist z.B. ein

Anstieg von verwendeten Ausdrücken, die in der westlichen NGO-Welt in Mode sind, wie z.B. *advocacy building* oder *coalition building*, in ukrainischen Projektanträgen ein Anhaltspunkt. Diese Abhängigkeit ist natürlich kein ausschließlich ukrainisches Problem. Ähnliches wird von anderen osteuropäischen *non-profit*-Sektoren berichtet (Kuti 1999: 54). Diese Kritiker sind der Ansicht, dass Organisationen des Dritten Sektors nur dann eine Stärkung der Demokratie bedeuten, wenn sie in der Gesellschaft verwurzelt sind und durch die Wünsche der Bürger motiviert werden.

Um diese Ansicht zu diskutieren, werde ich die Indikatoren »andauernde und wachsende Abhängigkeit von ausländischen Gebern« und »wachsende Orientierung an anderen NGOs« verwenden. Der folgende Teil wird meine Daten zu dieser Fragestellung vorstellen. Meine Frage zur Finanzierung der Organisationen zielt auf einen der wichtigsten Indikatoren für die Nachhaltigkeit von Programmen und auf die Abhängigkeit von ausländischen Gebern ab. Es wäre sicherlich wünschenswert, wenn osteuropäische Organisationen imstande wären, interne Finanzquellen zu finden, um weniger abhängig von internationalen Gebern zu werden. Doch im Moment kann eine solche Entwicklung in der Ukraine noch nicht beobachtet werden. Exemplarisch deutlich wird das an den beiden nächsten Abbildungen.

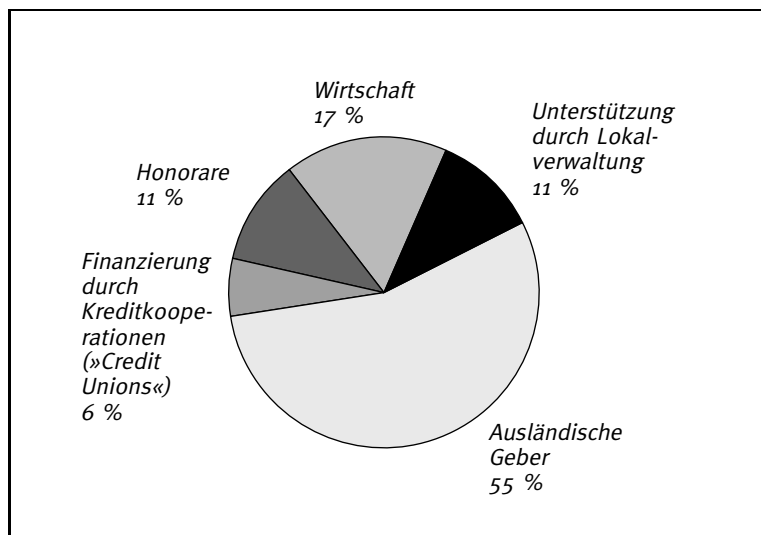
Abbildung 4: Gegenwärtige Finanzquellen der NGOs



Das Schaubild 4 zeigt, dass zwei Drittel der Projekte angeben, von ausländischen Gebern abhängig zu sein. Nur sehr wenige Projekte haben alternative Einkommensquellen, dies sind z.T. Spenden aus der Wirtschaft oder Gebühren für Dienstleistungen. Meistens sind die Spenden von Geschäftsleuten Sachspenden wie Baumaterial oder kostenloser Internetzugang anstelle von monetären Spenden. Nur eine Organisation sammelte Erfahrungen mit Mitgliedsbeiträgen, beklagte aber auch, dass die Zahlungsbereitschaft der Mitglieder sehr gering ist. Eine andere Organisation versuchte zweimal, Mitgliedsbeiträge einzuführen, scheiterte jedoch beide Male bei diesem Versuch. Eine Organisation, die eng mit der Stadtverwaltung zusammenarbeitete, erhielt eine Entlohnung für die Durchführung von Seminaren und Forschungsarbeiten. In der Hoffnung auf eine verbesserte Wirtschaftslage rechnet diese Organisation auch in der Zukunft mit dieser Einkommensquelle.

Noch relevanter sind die Antworten auf meine Frage, wie die Organisationen in Zukunft ihre Aktivitäten finanzieren möchten. Dies illustriert deutlich, dass die Organisationen ihre Abhängigkeit von ausländischen Gebern nicht beenden wollen.

Abbildung 5: Zukünftige Finanzierung



Die Tatsache, dass die Schaubilder über die jetzige und die zukünftige Finanzierung sich sehr ähneln, impliziert, dass die Organisationen nicht sehr intensiv versuchen, ihre Finanzierungsstrategien zu ändern. So lange wie Gelder für sie zur Verfügung stehen, werden sie diese nachfragen, anstatt nach alternativen Strategien für ihre Finanzierung zu suchen. Natürlich sind externe Geldgeber oft die einzige Quelle für ein beständiges oder zuverlässiges Einkommen junger NGOs, so dass deren Existenz eine Frage von Bestehen oder Aufgeben der Organisation darstellt. Es wäre auch irrational, wenn sie die Geldgeber nicht nachfragen würden, denn warum sollten sie sich anders verhalten als so viele andere Akteure im Westen wie im Osten? Jedoch sollten Geber sich darüber bewusst sein, welche Verantwortung und welches Gewicht sie durch ihre Finanzierung besonders in jungen Organisationen haben.

Die Frage, ob die Tatsache, dass eine Organisation eine TACIS-Unterstützung erhalten hat, die Chance erhöhe, weitere Gelder zu erhalten, zeigt einen weiteren Trend auf. Ein beträchtlicher Anteil der Teilnehmer konnte diesen Zusammenhang bestätigen.

Tabelle 4: Wandel in der Beziehung zu anderen Gebern

TACIS-Projekt veränderte unsere Beziehung zu anderen Gebern:	Prozent (Anzahl)
Ja	35 % (5)
Schwer zu sagen/Vielleicht	35 % (5)
Nein	30 % (4)

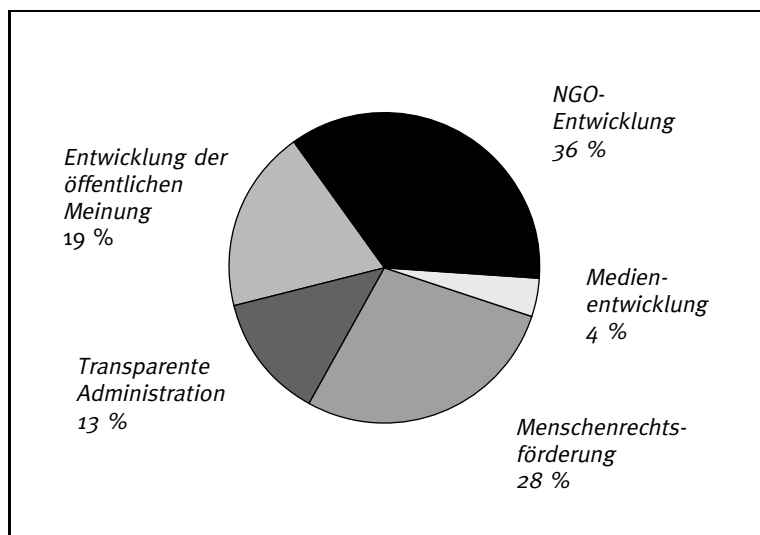
Zwei Interviewpartner erklärten ausführlicher, wie das durch das TACIS-Projekt entstandene Image zukünftige Geber beeindruckte:

»TACIS gibt dir viel Prestige und macht einen großen Eindruck auf die Leute und die Geber.«

»Während des TACIS-Projekts realisierte unser Bürgermeister die Qualität unserer Arbeit. Als ein Resultat davon fragte er uns, ob wir Seminare für ihn durchführen könnten. Das TACIS-Projekt war eine gute Public-Relations-Kampagne.«

Neben der Abhängigkeit und der Orientierung an westlichen Gebern konnte ich z.T. die Tendenz beobachten, dass die NGO-Aktivitäten mehr und mehr beginnen, sich um sich selbst zu drehen, anstatt sich an den Bürgern zu orientieren. Dies wurde besonders unter den Bewerbern für die zweite Runde des TACIS-Demokratie-Mikroprojektprogramms (1998-1999) deutlich. Von den 161 Bewerberorganisationen gaben 131 als Organisationsziel an: »Stärkung von Nichtregierungseinheiten, die durch Berufung und spezielle Aktivitäten einen andauernden Beitrag zur Förderung einer pluralistischen, demokratischen Gesellschaft leisten.« Dies ist eines der offiziell deklarierten Förderziele der Europäischen Kommission (European Commission 1997: 7). Ein ähnliches Bild erscheint, wenn man die 161 Bewerber nach ihren Aktivitäten befragt. Allein 36 % von ihnen konzentrieren sich auf NGO-Entwicklung:

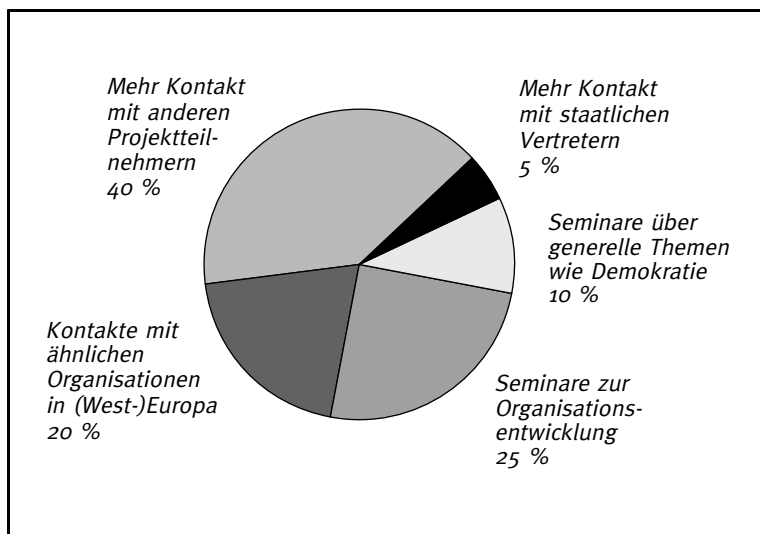
Abbildung 6: Bewerberprojekte nach Aktivitäten



Aus den fünf Kategorien konzentriert sich also über ein Drittel auf NGO-Entwicklung wie »Training for Trainers«, »NGO-Schulen« usw. Das bedeutet, dass die Organisationen mehr und mehr an sich selbst interessiert sind und daran, sich und ihre Fähigkeiten durch »NGO-

Management«, »Public Relations für NGOs« und ähnliche Maßnahmen weiterzuentwickeln. Diese Entwicklung darf nicht nur negativ beurteilt werden. Sicherlich spricht daraus z.T. auch das Bedürfnis der Projektmitarbeiter, ihre Arbeit zu professionalisieren, zu lernen und das Gelernte an Kollegen weiterzugeben. Trotzdem bleibt das Problem bestehen, dass sie die Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger verlieren und geschlossene Netzwerke von Akteuren bilden, die wissen, wie sie Gelder von Gebern abfragen und wie sie sich zu verhalten haben, um in den Augen von westlichen Gebern als gut funktionierende NGOs nach westlichen Standards angesehen zu werden. Auf diese Weise schaffen sich Projektnehmer immer mehr ihren eigenen Markt und leben in der Gefahr, immer selbstzentrierter zu werden. Indirekt bestätigten die NGOs diese Vermutung, als ich sie nach ihren Vorschlägen für eine Verbesserung des TACIS-Programms befragte.

Abbildung 7: Vorschläge zur Verbesserung des TACIS-Demokratie-Mikroprojektprogramms



Die Antworten indizieren, dass die Projektnehmer mehr an Kontakten mit anderen NGOs in Ost und West interessiert sind als an der Öffentlichkeit. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Beziehung zur Öffentlichkeit

für die NGOs kein Problem darzustellen scheint. Als ich die Projektleiter direkt nach ihrer Beziehung zur Öffentlichkeit und zu den Bürgern befragte, erhielt ich sehr positive Antworten. 64 % behaupteten, eine gute Beziehung zur Öffentlichkeit zu haben. Nur ein Drittel von ihnen gab zu, Probleme zu haben, Menschen zu finden, die an ihrer Arbeit interessiert sind. Die Frage nach dem Wandel in dieser Beziehung aufgrund des TACIS-Projekts wurde ähnlich positiv beantwortet.

Tabelle 5: Wandel in der Beziehung zur Öffentlichkeit

Wandel in der Beziehung zur Öffentlichkeit aufgrund des TACIS-Projekts	Prozent (Anzahl)
Verbessert	84 % (11)
Kein Wandel	8 % (1)
Schwer zu sagen	8 % (1)

Natürlich ist es zweifelhaft, ob die direkte Nachfrage bei den Vertretern der Organisationen die richtige Methode ist, herauszufinden, ob es Probleme in der Beziehung zur Öffentlichkeit gibt. Um zuverlässigere Informationen zu erhalten, wäre es sicherlich notwendig, weitere Gruppen in den Städten zu befragen, in denen die Organisationen tätig waren. Um diese Frage befriedigender zu beantworten, müsste man das Forschungsdesign ausweiten und die Verbindung zwischen Bürgern und NGOs kontrollieren, indem man die Bürger selbst nach ihrer Einstellung zu den entsprechenden Organisationen befragt. Eine solche Untersuchung war mir jedoch leider in diesem zeitlichen Rahmen nicht möglich. Generell ist bei einer solchen Evaluation zu diskutieren, ob eine direkte Befragung der Projektnehmer die überzeugendste Methode darstellt. Im Rahmen meines Projekts gelang es mir leider nicht, eine andere und ausführlichere Methode zu verwenden. Natürlich wäre es wünschenswert, andere Akteure zu befragen, doch auf jeden Fall würde ich immer die Projektnehmer zu Wort kommen lassen müssen.

Meine Ergebnisse bezüglich der andauernden Abhängigkeit von den Geldgebern, der Orientierung an anderen NGOs, anstatt an den Wünschen der Bürger und der Suche nach Kontakten innerhalb der NGO-Welt sind indirekte Indikatoren dafür, dass der Kontakt zwischen Bürgern und Organisationen als Ausdruck von Wünschen und Werten

der Bürger gestört oder zumindest durch die NGO-Unterstützungsprogramme nicht positiv beeinflusst wird. Die Frage, die sich aus dieser Untersuchung ableitet, ist natürlich, ob Zivilgesellschaft überhaupt von außen gefördert werden kann und wenn ja, wie? Weitere Forschungen in dieser Richtung sollten sich den Fragen widmen, ob Unterstützungsmaßnahmen wie Austauschprogramme, Stipendienprogramme und ähnliches einen größeren Einfluss auf die Entwicklung von Zivilgesellschaft haben. Dafür würde ein Forschungsdesign benötigt, das die Entwicklung von Zivilgesellschaft direkter kontrollieren kann. Dieser Beitrag stellt nur einen der z.T. viel umfangreicheren Versuche dar, sich dem Konzept Zivilgesellschaft anzunähern und Analysemethoden zu entwickeln, die Zivilgesellschaft überzeugend messen. An dieser Stelle sei nur auf den *Civicus-Diamanten*² hingewiesen, der zur vergleichenden Analyse in mehreren Ländern entwickelt wurde.

Fazit

Die hier präsentierten Ergebnisse zeigen, dass NGO-Unterstützungsprogramme von internationalen Gebern durchaus erfolgreich sein können, wenn es darum geht, den Dritten Sektor eines Landes zu stärken. Die Organisationsfähigkeiten und die Beziehungen zu staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren können während und nach der Projektimplementationsphase gestärkt werden. Die Organisationen können aufgrund des Projekts eine stärkere Rolle in ihrer Position zwischen Markt und Staat, dem Dritten Sektor, einnehmen. Durch ihre professionellere Arbeit und ihre verbesserten Beziehungen zu öffentlichen Akteuren werden sie zu zuverlässigen und wichtigen Akteuren der Gesellschaft. Die Interviewergebnisse zu finanziellen Ressourcen und Aktivitäten bestätigen z.T. meine Hypothese, dass Zivilgesellschaft durch solche Programme nicht unbedingt gefördert wird. Der Programmeffekt kann sich sogar negativ auf die Entwicklung von Zivilge-

2 Der *Civicus Diamond* ist ein methodologisches Instrument der *World Alliance of Citizen Participation (Civicus)*, der anhand mehrerer Dimensionen wie Struktur und Ausmaß einer Zivilgesellschaft einen entsprechenden Index für ein Land bildet. Nähere Informationen: <http://www.civicus.org>

sellschaft auswirken, wenn die NGOs beginnen, ihre Ziele nicht mehr an ihren Wurzeln, den Bürgerinnen und Bürgern zu orientieren, sondern an den Präferenzen der Geber.

Westliche Geber sollten aus diesen Überlegungen nicht die Konsequenz ziehen, ihre Mittel zurückzunehmen, sondern viel eher Wege beschreiten, die eine Rückbindung an die Gesellschaft gewährleisten. Vorstellbar wäre z.B., dass NGOs bei der Bewerbung um ein Projekt einen Finanzierungsplan vorlegen müssen, der darlegt, wie sie sich eine Finanzierung nach dem Auslaufen der ausländischen Hilfe vorstellen. Ebenso könnte es als Auflage für Organisationen gelten, regelmäßig Mitgliederversammlungen durchzuführen, in denen die Wünsche und Interessen von nicht hauptamtlichen Mitgliedern zur Sprache kommen. Weitere Untersuchungen in diesem Rahmen könnten sich mit den Effekten solcher Maßnahmen sowie den Auswirkungen von anderen Unterstützungsformen, wie z.B. Austauschprogrammen, beschäftigen. Als Fazit dieses Beitrags halte ich fest, dass die Euphorie in Bezug auf die positive Wirkung von NGOs in der Entwicklung einer post-sowjetischen Gesellschaft etwas kritischer gesehen werden sollte. Durchaus sinnvolle Effekte wie die Stärkung des Dritten Sektors sollten gleichzeitig mit der starken Beeinflussung der NGOs durch internationale Geber beurteilt werden.

Literatur

- Badelt, Christoph (1997a): »Ausblick: Entwicklungsperspektiven des Nonprofit Sektors«, in: Christoph Badelt (Hg.), Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 413-442.
- Badelt, Christoph (1997b): »Ehrenamtliche Arbeit im Nonprofit Sektor«, in: Christoph Badelt (Hg.), Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 359-386.
- European Commission (1997): The European Union's Phare and TACIS Democracy Programme 1997. Guidelines for 1997 Phare and TACIS Democracy Programm, Brüssel.
- Fowler, Alan (1998): »Whither the Third Sector? A Response to Estelle James«, in: Voluntas 9, S. 201-211.

- Green, Andrew T. (1999): »Nonprofits and Democratic Development: Lessons from the Czech Republic«, in: *Voluntas* 10, S. 217-235.
- James, Estelle (1997): »Whither the third sector? Yesterday, today and tomorrow«, in: *Voluntas* 8, S. 1-10.
- Kuti, Éva (1999): »Different Eastern European Countries at Different Crossroads«, in: *Voluntas* 10, S. 51-71.
- Rau, Zbigniew (1991) (Hg.): »Introduction«, in: *The Reemergence of Civil Society in Eastern Europe and the Soviet Union*, San Francisco, Oxford: Westview Press, S. 1-23.
- Richter, James (1999): *Civil Society or the Third Sector? Give & Take* (<http://www.isar.org/isar/archive/GT/GT.html>).
- Salamon, Lester M./Anheier, Helmut K. (1997): »Der Dritte Sektor in internationaler Perspektive«, in: Helmut K. Anheier/Eckhard Priller/Wolfgang Seibel/Annette Zimmer (Hg.), *Der Dritte Sektor in Deutschland*, Berlin: Wissenschaftszentrum, S. 153-174.
- Seibel, Wolfgang (1997): »Der Nonprofit Sektor in Deutschland«, in: Christoph Badelt (Hg.), *Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management*, Stuttgart: Schaeffer-Poeschel, S. 19-34.
- Sharman, J.C./Kanet, Roger E. (1998): »Internationale Einflüsse auf den Demokratisierungsprozeß in Osteuropa«, in: *Osteuropa* 11-12, S. 1069-1085.

Liste der Interviewpartner und ihrer Projekte

Interviewpartner	Projekt	Interviewort	Datum des Interviews
Bardyn, Mykhaylo	Podilsky Zentrum für Menschenrechte, Vinnytsia	Vinnytsia	22. Juli 1999
Dniprenko, Natalya	TV Studio für Ukrainische Frauen, Kiew	Kiew	29. Juni 1999
Kapelyushniy, Leonid	Journalistenvereinigung »Süd«, Odessa	Kiew	26. Juli 1999
Kim, Lilia	Frauenvereinigung der Stadt Kharkiv	Kharkiv	12. Juli 1999

Kozlova, Natalya	Progressive Frauenvereinigung, Vinnytsia	Vinnytsia	22. Juli 1999
Kusaykin, Oles'	Vereinigung der Stadt Kharkiv »Erziehungszentrum für Menschenrechte«, Kharkiv	Kharkiv	12. Juli 1999
Maximova, Natalya	Komitee zum Kinderrechtsschutz, Kiew	Kiew	22. Juni 1999
Morozova, Anna	Journalistenvereinigung »Süd«, Odessa	Kiew	24. Juni 1999
Pedchenko, Volodymyr	Union der Liberalen Jugend, Kiew	Kiew	26. Juni 1999
Polatavets, Valentina	Zentrum für Städtisches Management, Komsomolsk	Telefoninterview	4. August 1999
Poluyko, Vasyl	Westukrainisches NGO-Zentrum, Lviv	Lviv	26. Juli 1999
Rudenko, Iura	Städtevereinigung LASKA, Mykolaiv	Mykolaiv	19. Juli 1999
Sikora, Ivan	Zentrum für sozio-ökonomische und politische Vorhersagen, Kiew	Kiew	28. Juni 1999
Sukhorukov, Andriy	Internationale Gesellschaft für Menschenrechte, Ukrainische Sektion, Kiew	Kiew	30. Juni 1999

»WIR LEBEN IN VERSCHIEDENEN DIMENSIONEN« – WECHSELSEITIGE PERZEPTIONEN INTERNATIONALER UND LOKALER AKTEURE AUF DER REGIONALEN POLITIKEBENE IN DER UKRAINE

KERSTIN ZIMMER

Einleitung

Im Jahr 1991 räumten westliche Wirtschaftsexperten der gerade unabhängig gewordenen Ukraine gute Chancen für eine zügige und umfassende wirtschaftliche und politische Transformation ein. Westliche Staaten und Organisationen unterstützten die politischen und ökonomischen Reformen und waren dabei von der Vorstellung geleitet, die Transformation würde sich schnell vollziehen und technische Hilfe entscheidende Resultate liefern. Jedoch erwies sich die Transformation als langsamer und von zahlreichen Rückschlägen, wirtschaftlichem Niedergang und politischen Machtkämpfen gekennzeichneter Prozess. Die Ukraine ist heute einer der größten Empfänger westlicher Hilfe überhaupt. Die Unterstützung besteht vor allem in Form von Beratung oder Grants sowie in Krediten von internationalen Finanzinstitutionen wie der Weltbank und dem IWF.

Jenseits der offiziellen Außenpolitik der Ukraine¹ sowie der

- 1 Im Mittelpunkt der ukrainischen Außenpolitik stehen heute die Bemühungen um eine Heranführung an die europäischen und atlantischen Organisationen bei gleichzeitiger Weiterentwicklung der Beziehungen zu Russland. Dabei genießt die Heranführung an die EU – zumindest auf verbaler Ebene – erste Priorität. Grundlage der Beziehungen zur EU sind das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das seit 1998 in Kraft ist, sowie die vom Europäischen Rat Helsinki Ende 1999 verabschiedete »Gemeinsame Strategie EU-Ukraine«. Seit 1995 ist die Ukraine Mitglied im Europarat, eine Mitgliedschaft, die stets durch scharfe Kritik seitens der Parlamentarischen Versammlung an demokratischen und rechtsstaatlichen Fehlentwicklungen in der Ukraine überschattet wurde. Im Juli 1997 wurde die NATO-Ukraine-Charta unterzeichnet, die der Ukraine ein besonderes Verhältnis zur NATO gewährt (<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos> [Stichwort: Ukraine. Stand: April 2001]).

Aspekte Absorptionsfähigkeit und Effizienz der Hilfen stellt sich die Frage, in welchem Kontext diese Hilfe stattfindet und wie Empfänger und Geber sich gegenseitig wahrnehmen und miteinander umgehen. Empirische Untersuchungen in der Ukraine haben gezeigt, dass Außenkontakte im Prozess der Transformation von grundlegender Bedeutung sind. Einerseits sind sie Ausdruck von Offenheit und Interesse, andererseits wirken sie bewusstseinsbildend und handlungsleitend. Personen, die über regelmäßige Beziehungen ins westliche Ausland oder eigene Auslandserfahrungen verfügen, unterscheiden sich stark von jenen, die derartige Kontakte und Impulse nicht besitzen. Letztere greifen in der Regel auf sowjetische Deutungsmodelle zurück und sehen seltener Alternativen zur bisherigen Entwicklung. Stattdessen verteidigen sie stark den eigenen Weg. Zusammen mit wirtschaftsstrukturellen Hinterlassenschaften des sowjetischen Systems und aktuellen Machterhaltungs- sowie Rent-Seeking-Interessen lässt sich durch diesen »mental Stillstand« das Versagen von Reformen erklären.²

Der folgende Artikel beleuchtet das Verhältnis ukrainischer Akteure zum Westen aus verschiedenen Blickwinkeln. In einem ersten Schritt wird es darum gehen, den theoretischen Bezugsrahmen zu beschreiben: die Relevanz und wechselseitige Abhängigkeit von Selbst- und Fremdwahrnehmung. In einem zweiten Schritt folgt die Beschreibung des empirischen Materials, auf das sich die weiteren Ausführungen stützen. Anschließend schildere ich die Einstellung ukrainischer Gesprächspartner zum Westen auf zwei Ebenen. Der erste Teil behandelt die Wahrnehmung des Westens als abstrakte Größe, als Symbol, an dem sich die ukrainischen Gesprächspartner messen, während es im zweiten Teil vorrangig auf die Wahrnehmung konkreter westlicher Kooperationspartner ankommt. In einem kurzen Exkurs beschreibe ich die Perzeption sowie Reaktionen seitens einiger westlicher Berater auf der regionalen Ebene. Eine Zusammenfassung mit weitergehenden Überlegungen beschließt den Artikel.

2 Bezüglich der Selbst-Symbolisierung lokaler Entscheidungsträger und der damit verbundenen Entwicklungsblockade in Doneck siehe Zimmer (2001).

Der Andere als Identitätsstifter

Nach Said (1979) benötigt jede Gesellschaft zu ihrer Entwicklung und Aufrechterhaltung die Existenz eines von ihr verschiedenen und konkurrierenden alter egos. Die Konstruktion von Identität

»[...] beinhaltet die Schaffung von Gegensätzen und ›Anderen‹, deren Wirklichkeit immer Gegenstand wiederholter Interpretation und Reinterpretation ihrer Unterscheidungen von uns sind« (Dawisha 2000: 331-332).

Identität wird also nicht nur von »innen« definiert, sondern auch von außen. Es geht nicht nur darum, festzustellen, was »wir«, d.h. die Mitglieder einer wie auch immer definierten Gruppe, gemeinsam haben, sondern vor allem darum, festzustellen, was »uns« von den »Anderen« unterscheidet. Die eigene Identität schließt immer den Fremden als Gegenpol ein. So entsteht ein dichotomes Konzept der Welt. Der Fremde erhält den Charakter einer Negation der Eigenheit im Sinne von Unvereinbarkeit. Bei der Beschreibung des Anderen wird das Eigene bzw. das Selbst ständig mitgedacht und umgekehrt (Schäffter 1991: 15). Der so geschaffene Kontrast stärkt die Eigenheit. In der Regel wird der Fremde in vertrauten Begriffen geschildert, so dass in der Beschreibung des Anderen auch die spezifischen Wahrnehmungsstrukturen und Deutungsmuster sowie die eigene Selbstwahrnehmung einer Person oder einer Gruppe zum Ausdruck gebracht werden (Schäffter 1991: 7).

Kontakte mit den Anderen beginnen nicht bei Null, sondern werden durch eigene Erfahrungen oder durch solche, die im kollektiven Gedächtnis der Gruppe verankert sind, beeinflusst. Menschen werden in Kulturen hineingeboren, in denen bestimmte Ideen und Verhaltensweisen geschätzt werden, weil sie zum Funktionieren der Gesellschaft beitragen (Brislin 1981: 18). Die Kommunikationsstruktur schirmt vor alternativen Konzepten ab.

»Solche tradierten Unterscheidungsmuster gliedern die Welt, machen sie verständlich, vorhersehbar und damit in gewissem Maße beherrschbar« (Schäffter 1991: 15).

Durch das Ziehen von Grenzlinien wird demnach Realität gestaltet. Das heißt, dass Fremdheit eine Konstruktion ist.

»Das Bild vom Anderen, das Fremdbild, ebenso wie das Selbstbild entsteht also aus dem Bedürfnis von Individuen, Gruppen und Nationen, sich eine klar geordnete Welt einzurichten und sich in dieser sozial bestätigt zu sehen« (Suppan 1999: 15).

Das Ablehnen des »Anderen« kann als der Versuch gewertet werden, die gewohnten Grenzen der eigenen Identität zu schützen. Jeder ist bemüht, eine positive Gruppen- und Einzelidentität zu schaffen und zu bewahren, um auf diese Weise Stress zu vermeiden.

Die Erfahrung von Identität und Andersartigkeit führt zu Stereotypisierungen. Stereotypen sind funktional, da sie Komplexität reduzieren und Handlungsfähigkeit erlauben. Als kognitive Vereinfachungen sind sie Substitute und Schatten des Fremden. Eigenstereotype dienen der positiven Abgrenzung. Nach Roth (1999) haben sie kognitive, psychohygienische (Aufrechterhaltung des Selbst) und soziale Funktionen.

Die Perzeption des Anderen beinhaltet nicht nur denjenigen, der wahrgenommen wird sowie das wahrnehmende Subjekt, sondern auch die Beziehung, die zwischen den beiden entsteht (Lipiansky 1996). Diese Beziehung kann eine konkrete oder abstrakte sein. Fremdheit ist also keine Eigenschaft von Dingen oder Personen, sondern die Art der Beziehung und der Wahrnehmung.

Wendet man diese Überlegungen auf die ehemalige Sowjetunion an, so wird deutlich, dass hier der Westen immer das »Andere« gewesen ist, an dem man die eigene Gesellschaft gemessen hat. Auch für die heutige Ukraine hat sich das kaum geändert.³ Neues Wissen und neue Erfahrungen, die durch die Öffnung des Landes nach 1991 ermöglicht wurden, verleiten dazu, erneut Vergleiche mit dem Westen zu ziehen. Dabei war und ist

»das Bild des ›Westens‹ in all seinen Kontrasten [...] vor allem ein irriges, auf

3 Im Gegensatz zur aktuellen russischen Wahrnehmung des Westens fehlt aber heute in der Ukraine weitgehend die offen ausgesprochene Großmachtnostalgie.

den Kopf gestelltes Abbild der eigenen Existenz (genauer gesagt: der Vorstellung davon)« (Levada 1993: 180-181, zitiert nach Diligenskij/Tschugrow 2000: 5-6).

Empirische Grundlagen

Innerhalb des ukrainischen Staates gelten der Osten mit dem Donbass⁴ und der Westen mit Galizien als extreme Gegensätze, die sich hinsichtlich der Sprache, Religion, Kultur, gesellschaftlichen und politischen Traditionen sowie der Wirtschaftsstruktur unterscheiden. Die Oblast' Doneck in der Ost-Ukraine ist geprägt von sprachlicher und kultureller Russifizierung sowie dem Vorherrschen der Kohle- und Schwerindustrie. Die Region befindet sich heute in einer tiefen sozioökonomischen Krise.

Dieser Artikel basiert auf meiner teilnehmenden Beobachtung⁵ sowie qualitativen Interviews mit lokalen und regionalen Akteuren in der Oblast' Doneck in den Jahren 1999 und 2000.⁶ Interviewpartner sind Leute, die am Schnittpunkt von Politik und Wirtschaft arbeiten, d.h. Verwaltungsangestellte, Unternehmer, NGO-Vertreter, Sprecher von Interessensverbänden. Ein Teil des Interviewleitfadens betraf das Thema Fremdwahrnehmung, da Aspekte internationaler Kooperation angesprochen wurden.⁷ Aus den Antworten gewinnt man vor allem

4 Der Begriff Donbass (in der ukrainischen Schreibweise »Donbas«) steht für »Doneckij Ugol'nij Bassejn«, was im Deutschen mit Donez-Becken wiedergegeben wird, und bezieht sich auf die Kohlefördergebiete. Es umfasst die Oblaste Doneck und Lugansk sowie Teile der Oblaste Dnipropetrowsk und Zaporoshja auf ukrainischem Territorium und Teile der Oblast' Rostov, die zur Russischen Föderation gehört.

5 Von Februar bis August 1999 arbeitete ich für eine ukrainische NGO, die im Bereich der Regionalentwicklung im Donbass tätig ist.

6 Die Feldforschung fand innerhalb des Forschungsprojekts »Lokale und regionale Entwicklungspolitik: Akteure und Institutionen in Ungarn, Polen, Rumänien und der Ukraine« statt. Das Projekt wurde von der VolkswagenStiftung finanziert und von Prof. Dr. Melanie Tatur an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main geleitet.

7 Da der Interviewleitfaden von der ersten zur zweiten Interviewrunde

Informationen über das vorherrschende Bild des »Anderen«. Das Selbstbild »wir« ergibt sich aus anderen Teilen des Interviews, in denen die Befragten gebeten wurden, ihre Region zu beschreiben. Beide Fragenkomplexe fordern die Interviewpartner auf, sich selbst zu verorten und von anderen abzugrenzen.

Die meisten Interviewpartner haben ihre schulische und berufliche Sozialisation in der Sowjetunion erfahren. Neben Russisch und Ukrainisch sprechen sie meist keine weiteren Sprachen. Im NGO-Sektor und bei neuen Wirtschaftsakteuren trifft man bisweilen auf englische Sprachkenntnisse. Verwaltungsangestellte und auch zahlreiche führende ältere Wissenschaftler sprechen dagegen keine Fremdsprachen, so dass die Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung und für direkte Kontakte eingeschränkt sind.

Die Interviews bieten nur eine Momentaufnahme aus den Jahren 1999 und 2000 und können wenig über längerfristige Veränderungen aussagen. Vermutlich waren die Einstellungen gegenüber dem Westen zu Beginn der neunziger Jahre positiver. Später ist dann die anfängliche Offenheit und Euphorie der Enttäuschung und der Ernüchterung gewichen.⁸

Der Westen als (Zerr-)Spiegel und Maske

Die Perzeption und Beschreibung des Westens steht in starker Verbindung zum Selbstverständnis der Akteure. So wird der Westen einerseits zum (Zerr-)Spiegel der Selbstwahrnehmung. Andererseits dient die Beschreibung des Westens als Maske für die Unzulänglichkeiten des eigenen Systems.

In den Interviews mit lokalen Handlungsträgern tauchen im Allgemeinen drei »Partner« westlich der Ukraine auf: Polen, (West-)Europa und die USA. Polen wird – wenn auch manchmal ein wenig

überarbeitet wurde, spielte das Thema »Fremdwahrnehmung« in der ersten Runde (1999) eine größere Rolle.

- 8 Diesen Prozess beschreibt Shlapentokh (1998) für Russland und Wedel (1998) für Polen, Russland und die Ukraine, wobei sich letztere bezüglich der Ukraine auf die gesamtstaatliche Ebene und insbesondere Beratungsprojekte im Bereich der makroökonomischen Stabilisierung bezieht.

neidisch – als Vorbild betrachtet. Als ehemals sozialistischer Staat sind dessen Transformationserfahrungen den Ukrainern wichtig und erscheinen exemplarisch und besser übertragbar als westliche Erfahrungen. Weitaus mehr Raum in den Beschreibungen des »Anderen« nehmen Europa und die USA ein. Zahlreiche Interviewpartner nehmen eine starke Unterscheidung vor zwischen »Europa«, dem sie sich zugehörig fühlen, und den USA, die sie zumindest indirekt ablehnen. Die Interviewpartner betonen oder implizieren eine kulturtypologische Zugehörigkeit der Ukraine zu Europa und verweisen auf historische und kulturelle Bindungen sowie auf die »Einheit des Territoriums«. ⁹ Welche kulturellen Eigenschaften dieses »Europa« hat, bleibt unklar.

Bei genauerem Hinsehen findet man in den Interviews widersprüchliche Einstellungen gegenüber dem Westen im Allgemeinen. Einerseits wird die Ukraine als Teil des Westens verstanden und präsentiert, andererseits wird ihre Andersartigkeit betont. Obwohl einige Interviewpartner sich auf die Vorbildrolle des Westens beziehen, legen sie Wert auf den eigenen ukrainischen Sonderweg. Der Vorsprung Europas auf technologischem und wirtschaftlichem Gebiet ist unbestritten, weshalb das »Lernen von Europa« propagiert wird. Jedoch handelt es sich um ein selektives Lernen, welches in einigen Fällen technokratische Züge trägt. Von vielen Interviewpartnern werden die europäischen Errungenschaften als pure »mechanische« Leistungen gesehen. Kulturelle Faktoren, die damit einhergehen oder diese begünstigen, werden nicht beachtet. Deshalb gehen sie davon aus, einzelne Elemente erfolgreich übernehmen zu können. Einige Interviewpartner messen jedoch dem kulturellen und historisch-politischen Zusammenhang Bedeutung bei:

»Denn ich sage, es ist nicht notwendig, das Fahrrad neu zu erfinden. Es ist nur wichtig zu schauen, wie es woanders im Ausland gemacht wurde und wie man das hier bei uns anwenden kann. Denn, sicherlich wird nicht jede Erfahrung passen, denn die Mentalität ist eine andere und die Entwicklung war eine andere, wir haben in einem anderen System gelebt.« ¹⁰

9 Interview mit dem Leiter einer Agentur zur Unterstützung des Kleinunternehmertums, Doneck 2000.

10 Interview mit einem Vertreter der Assoziation der Bergarbeiterstädte, Doneck 1999.

Zugleich fühlen sich viele Interviewpartner von Europa vor den Kopf gestoßen und ausgegrenzt. Dies führt bei einigen Befragten zu Verbitterung und einer Reaktion, die eigentlich nur als »Drohung« bezeichnet werden kann.

»Wir haben etwas anzubieten. Wir haben uns 70 Jahre unter dem kommunistischen Joch befunden und doch etwas erreicht. Wir haben einmalige Hersteller, die arbeiten. Ich verstehe sehr wohl, dass uns niemand auf Ihre Märkte lassen wird. Wir sind da niemandem von Nutzen. Aber trotzdem haben wir in vielen Bereichen etwas zu bieten. Nun, ... ich werde es Ihnen ganz offen sagen, dass es notwendig ist, dass Europa versteht, dass sie da wohl vereinigt sind, dass das aber nicht bedeutet, dass man uns zurückweist. Denn nun haben wir hier ein Gleichgewicht. Es ist fragil, aber es ... wächst. Und wir würden gerne mit Ihnen arbeiten, weil wir das Positive bei Ihnen sehen, viel mehr Fortschritt. Wir wünschten uns sehr, dass es nicht so eine Situation gäbe, in der es notwendig ist zu wählen und aus lauter Hoffnungslosigkeit und ökonomischer und politischer Krise sich wieder Russland zuzuwenden. ... Nun, wenn man uns in Europa nicht akzeptiert, müssen wir natürlich eine Wahl treffen. Nicht nur, dass wir von Russlands Energieträgern abhängen. Aber wir wollen auch keine Komplikationen mit Europa. ... So hoffe ich, dass in den nächsten Jahren ... der Westen uns wissen lassen wird, dass wir zu Ihnen gehören, vielleicht ganz am Ende der Schlange, aber zumindest in dieser Schlange und nicht in jener, die an der anderen Seite ansteht.«¹¹

Fast alle Interviewpartner heben die eigene Besonderheit und das Potenzial der Ukraine hervor und einige betonen die wichtige Rolle ihres Landes in Europa, sowohl die sicherheitspolitische als auch die ökonomische. Dabei möchte man dem Bild als Bittsteller entgegentreten und die Ukraine als maßgeblichen Partner für europäische Staaten und Organisationen präsentieren:

»Heute hätten wir gerne, dass Europa versteht, dass die Ukraine der mächtigste wirtschaftliche Stabilitätsfaktor in Europa werden kann. ... Wenn heute in der Ukraine Geld investiert wird, wird der Lebensstandard in Europa, und nicht nur in der Ukraine, sondern in Europa steigen. Denn die Ukraine war immer

11 Interview mit einem Vertreter der Assoziation der Bergarbeiterstädte, Doneck 1999.

der Brotkorb Europas, immer. ... Deshalb sind die USA heute nicht daran interessiert, dass die Ukraine ein unabhängiger Staat ist. Im Großen und Ganzen sind sie nicht daran interessiert. Was heißt das? Wenn die Ukraine auf die Beine kommt, wird das Europa stärken.«¹²

Man hegt, ähnlich wie in Russland, die Vorstellung, zusammen mit den europäischen Staaten eine Art »Bollwerk« gegen die USA bilden zu können. Da man einen kulturellen und interessenbezogenen Gegensatz zwischen den USA und Europa unterstellt, wird nicht hinterfragt, ob die westeuropäische Seite an einem solchen Vorgehen überhaupt interessiert ist.

Shlapentokh (1998) stellt für Russland fest, dass die meisten Russen zu Anfang der Wirtschaftsreformen annahmen, der Westen sei moralisch verpflichtet, Russland beim Aufbau einer neuen Wirtschaft zu helfen. Als man in den Jahren 1993 bis 1995 feststellte, dass die westliche finanzielle Unterstützung begrenzt ist und dass westliche Unternehmer eher an ihrer Gewinnmaximierung interessiert sind als daran, Russland aus dem Sumpf zu ziehen, führte das zu einer großen Enttäuschung. Vor allem die liberalen Eliten benutzten fortan den Westen als Sündenbock für die Krise und betonten, der Westen fürchte ein prosperierendes Russland. Ähnliche Ansichten findet man auch in der Ukraine:

»Aber ich habe den Eindruck, dass für Amerika und Europa die Ukraine nicht Subjekt sondern Objekt ist. Kein Partner, mit dem man arbeiten sollte, den man unterstützen sollte, sondern den man ausnutzen und beobachten sollte. Denn bei uns werden jetzt die Schulden eingetrieben, nun müssen sie zurückgezahlt werden, mit Zinsen. Wer profitiert davon? Derjenige, der das Geld verliehen hat. Und was haben wir? Nichts haben wir. Wenn hier jemand eine Fabrik gebaut hätte, dann wäre das eine wirkliche Investition. Wenn z.B. Volkswagen¹³ hier ein Werk errichtet hätte. Dann gäbe es Beschäftigung,

12 Interview mit einem Vertreter der Liberalen Partei, Doneck 1999. Die Stärkung Europas durch die Ukraine betonte auch ein Privatunternehmer und Vertreter der Volksdemokratischen Partei, Doneck 2000.

13 Diese Anspielung auf den Kfz-Produzenten Volkswagen war gegen mich gerichtet, da unsere Forschung von der VolkswagenStiftung finan-

Autos würden hier produziert werden. Aber Volkswagen macht das nicht. Warum? Was ist hier? Gibt es hier keine Arbeiter? Gibt es keine Unternehmen? Die gibt es. Das heißt, niemand entwickelt hier die Produktion. Obwohl sie es könnten, so scheint es mir. Die Arbeitskraft ist hier billiger als in Deutschland, es würde viel weniger kosten. Hier gäbe es Arbeitsplätze und Einkommen und es gäbe Steuereinnahmen und aus diesen wiederum Einkommen. Das heißt, der Geldkreislauf käme in Bewegung. Der Gewinn würde mitgenommen werden, aber ein Teil bliebe hier. Aber niemand entwickelt hier die Produktion. ... Warum? Nun, weil in Europa niemand daran interessiert ist, dass die Ukraine ein unabhängiger Staat ist. Denn die Ukraine ist ein großer Staat, ein großes Gebiet mit viel Bevölkerung. Sie ist ein neuer Konkurrent. Sie haben Angst vor Konkurrenten. So sehe ich das. Es kann auch andere Gründe geben. Daher verhält sich der Europarat so: Er klopfte uns auf die Schulter und sagt: »Ihr seid nette Kerle, wir werden euch helfen«. Und tatsächlich tut er nichts. Und manchmal, wenn es hier Probleme gibt, gibt man Kredite. Aber die muss man zurückgeben. Ein Kredit ist gut, wenn er investiert wird in Geschäfte, die Einkommen generieren. ... Aber wenn sie ihn geben, um die Währung zu stabilisieren, Löhne zu zahlen, dann ist das kein effektiver Kredit. ... Was sollen wir also tun? Nun, es ist notwendig, selbst zu arbeiten und nicht auf Hilfe zu hoffen. ... Worin liegt also die Hilfe? Die Ausländer überschwemmen unseren Markt und verschlimmern so die Situation. Unsere Industrie steht still, die Löhne gehen zurück, das Vermögen geht zurück, die Arbeitslosigkeit steigt, weil fremde Güter massenhaft importiert werden. Ist das Hilfe? Das ist keine Hilfe. ... Also, Amerika und Europa haben uns bisher beim Niedergang unserer Wirtschaft geholfen statt bei ihrer Entwicklung.«¹⁴

Einige Akteure vor Ort betrachten Beratung und Kredite als Sabotage seitens des Westens. Sie lenken von internen Problemen¹⁵ ab, indem sie den Westen beschuldigen, nicht an einer Entwicklung der Ukraine interessiert zu sein, ja, diese gar zu fürchten. Der Zerfall der Sowjetunion wurde von einem Interviewpartner mit Intrigen des Westens

ziert wurde. Der Mehrheit der ukrainischen Interviewpartner fiel es schwer, zwischen beiden Organisationen zu unterscheiden.

14 Interview mit einem Abteilungsleiter der Akademie der Wissenschaften, Doneck 1999.

15 Zu den Haupthindernissen für ausländische Investitionen zählen fehlende Reformen und Rechtsunsicherheit.

begründet. Die nachfolgenden sozioökonomischen Probleme seien durch den Fehler der ukrainischen Regierung, auf westliche Berater zu hören, gar verschlimmert worden.¹⁶

Dem Westen stellt man die eigene Region mit ihren Errungenschaften und ihrer Mission entgegen:

»Es ist so, dass im Oblast' Doneck die Zivilisation dieser Welt ein stattliches Niveau an Wissen angesammelt hat, eine wirkliche technogene Stellung geschaffen hat und daraus eine substantielle Masse an sozial-kultureller Infrastruktur hat entstehen lassen. Das ist die Errungenschaft der Weltzivilisation. Und wenn heute der Oblast' Doneck sein Gewicht verringert – dann ist das ein Verlust für die Weltzivilisation. Das ist hier nicht irgendein Dorf in Afrika, das ist eine gebildete Region mit fünf Millionen ausgebildeten Arbeitskräften, die so gut ausgebildet sind, dass ihr Geist in jedem beliebigen Produktionsprozess arbeiten kann, angefangen von Kohlebergwerken, die sich in eineinhalb Kilometer Tiefe befinden, auf den Weiten des Meeres (wir haben ein Meer) und in Stahlwerken, wo es Feuer gibt, wo die Lava fließt. Für unsere Leute ist kein Produktionsprozess zu schwierig.«¹⁷

Aufgrund der gegenwärtigen gesellschaftlichen und ökonomischen Krise suchen die Befragten Orientierungen in der Vergangenheit. Sie transportieren Positives aus dem sowjetischen System in die Gegenwart und stellen es dem westlichen System gegenüber.

Zum Selbstbild gehört auch die Beschreibung zwischenmenschlicher Beziehungen. Die Interviewpartner heben die positiven Eigenschaften der Bewohner der Region hervor, zu denen vor allem Güte, Wärme, Herzlichkeit und eine besondere Gastfreundschaft gehören.¹⁸ Diese werden häufig der Kälte und Rationalität der Menschen im Westen gegenüber gestellt. Außerdem werden die besondere Leidenschaft und Geduld der Ukrainer, speziell der Ostukrainer, unterstrichen,

16 Interview mit einem Mitarbeiter der Akademie der Wissenschaften, Doneck 1999.

17 Interview mit dem Sekretär des Rates für Freie Wirtschaftszonen, Doneck 1999.

18 Interview mit dem Direktor des staatlichen Fernsehens, Doneck 1999.

die sich zugleich in einer Überlebensmentalität und -fähigkeit äußert, der die Menschen im Westen nicht nachkommen.¹⁹

**»Sie tun so, als ob sie uns helfen und wir tun so,
als ob uns geholfen wird.«**

»Es war einmal ... ein Schäfer, der in einer einsamen Gegend Südpolens seine Schafe hütete. Plötzlich taucht in einer großen Staubwolke ein nagelneuer Cherokee Jeep auf und hält direkt neben ihm.

Der Fahrer des Jeeps, ein junger Mann im Brioni-Anzug, mit Cerutti-Schuhen, mit einer Ray-Ban-Sonnenbrille und einer Yves-Saint-Laurent-Krawatte steigt aus und fragt ihn: »Wenn ich errate, wie viele Schafe Sie haben, bekomme ich dann eins?« Der Schäfer schaut den jungen Mann an, dann seine friedlich grasenden Schafe und sagt ruhig: »In Ordnung«.

Der junge Mann parkt den Jeep, verbindet sein Notebook mit dem Handy, geht im Internet auf eine NASA-Seite, scannt die Gegend mit Hilfe seines GPS Satellitennavigationssystems, öffnet eine Datenbank und 60 Excel-Tabellen mit einer Unmenge Formeln. Schließlich druckt er einen 150-seitigen Bericht auf seinem High-Tech-Minidruker, dreht sich zu dem Schäfer um und sagt: »Sie haben hier exakt 1.586 Schafe.« Der Schäfer sagt: »Das ist richtig, suchen Sie sich ein Schaf aus.« Der junge Mann nimmt ein Tier und lädt es in den Jeep ein.

Der Schäfer schaut ihn an und sagt: »Wenn ich Ihren Beruf errate, geben Sie mir das Tier dann zurück?« Der junge Mann antwortet: »Klar, warum nicht.« Der Schäfer sagt: »Sie sind ein ausländischer Berater.« »Das ist richtig, woher wissen Sie das?«, will der junge Mann wissen.

»Sehr einfach«, sagt der Schäfer, »erstens kommen Sie hierher, obwohl Sie niemand hergerufen hat. Zweitens wollen Sie ein Schaf als Bezahlung haben dafür, dass Sie mir etwas sagen, was ich ohnehin schon weiß, und drittens haben Sie keine Ahnung von dem, was ich mache, denn Sie haben sich meinen Hund ausgesucht.«²⁰

19 Interview mit dem Leiter einer Agentur zur Unterstützung des Kleinunternehmertums, Doneck 2000.

20 Diese – nicht nur – in Osteuropa sehr populäre Anekdote hörte ich zuerst von Enikő Baga, Mitarbeiterin im Projekt »Lokale und regionale

Die ökonomische, soziale und ökologische Situation der Region Donneck gibt den Arbeitsbereich der internationalen Projekte größtenteils vor. So findet man hauptsächlich Projekte aus den Bereichen Soziales (*Community Development*), Kohle (Umstrukturierung des Kohlesektors, Bergwerksschließungen), Umwelt, Landwirtschaft, *Governance* (Stärkung der lokalen Selbstverwaltung), Finanzwesen (Mikro-Kredite an Kleinbetriebe), NGO-Koordination und Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen. Eine Übersicht der Projekte befindet sich im Anhang des Artikels. Die Projekte haben verschiedene Formen. Erstens bestehen Projekte mit ausländischen Langzeit- und Kurzzeitberatern, deren Begünstigte zumeist staatliche ukrainische Stellen sind. Zweitens gibt es vom Ausland finanzierte und eingerichtete, aber von Ukrainern geleitete Projekte. Daneben trifft man auf NGOs, die von Ukrainern gegründet wurden, aber vor allem von internationalen Geldern abhängig sind.

Die Antwort der Interviewpartner auf meine Frage nach ihrer Einschätzung der Arbeit internationaler Organisationen in der Region fiel sehr unterschiedlich aus. Es verwundert nicht, dass eine positivere Einschätzung bei Leuten feststellbar ist, die Auslandskontakte haben, über Fremdsprachenkenntnisse verfügen und von Geldern und Projekten profitieren. Dabei handelt es sich vor allem um Mitarbeiter oder Leiter von NGOs, wenige Leute in untergeordneten Abteilungen der staatlichen Verwaltung, die direkt mit ausländischen Beratern zusammenarbeiten oder private Consulting-Unternehmen, die in Projekte eingebunden sind oder waren. So beurteilt ein Interviewpartner die Tätigkeit internationaler Organisationen folgendermaßen:

»Ich würde deren Arbeit sehr positiv einschätzen. Nun, warum? Nun, sie haben direkte, konkrete Hilfe gebracht. Irgendwo haben sie neue Arbeitsplätze geschaffen, irgendjemanden haben sie umgeschult. Und irgendwie haben sie uns beigebracht, wie man richtig mit internationalen Organisationen und Banken arbeitet. Nun, und zum jetzigen Zeitpunkt werte ich das als eine Aussicht für

Entwicklungspolitik: Akteure und Institutionen in Ungarn, Polen, Rumänien und der Ukraine«.

mögliche komplexere Zusammenarbeit mit dem Westen, dass wir sozusagen die marktwirtschaftliche Orientierung akzeptiert haben.«²¹

Ein weiterer Interviewpartner weist ebenfalls auf die Relevanz solcher Projekte hin:

»Sicherlich, vom strategischen Standpunkt aus ist das eine sehr wichtige Arbeit und sie ist auch sehr effektiv, so weit das möglich ist. Vielleicht ist das große Feedback nicht sofort sichtbar, d.h. man führt das Projekt durch und sofort wird die Region Doneck eine andere. Wenn das so einfach wäre, wäre es möglich, für 10 Millionen Dollar alles zu verändern. Nein, aber ich denke trotzdem, dass punktuelle Projekte ..., im Grunde sind sie punktuell, gerichtet auf die Lösung kleiner, einfacher Probleme mit der Teilnahme weniger Leute. Aber diese Projekte können später reproduziert werden. ... Ich selbst habe an internationalen Projekten und Schulungen teilgenommen, in Irland und so weiter. Sie bringen auf jeden Fall einen Gewinn.«²²

Einige Befragte äußern jedoch auch Kritik an der Grundstruktur westlicher Beratungsprojekte und der fehlerhaften Mittelvergabe:

»Ich würde nicht sagen, dass es sich um Diskriminierung handelt, aber es ist im Grunde eine ungleiche Gewichtung, ... Die Sache fängt damit an, dass generell nach meinen Berechnungen 60 bis 80 % der Mittel, ... in dem Land bleiben, aus dem sie stammen, und nur ein kleiner Teil erreicht unser Land. ... Vielleicht ist das richtig, vielleicht nicht. ... die gleichen westlichen Berater schätzen sich viel teurer ein als sie es normalerweise im Westen tun könnten. Aber aus irgendeinem Grund schätzen sie sich im Vergleich zur Ukraine so

21 Interview mit einem leitenden Angestellten von UDKR, Doneck 1999. Eine Mitarbeiterin des Ukrainischen Kulturologischen Zentrums drückte auch ihre Zufriedenheit über die Arbeit internationaler Stiftungen aus (Interview Doneck 1999), ebenso die Präsidentin einer Frauen-NGO (Interview Doneck 1999). Die stellvertretende Leiterin des regionalen Arbeitsamtes (Interview Doneck 1999) bewertete die DFID- und TACIS-Projekte auch positiv, vor allem da sie Umschulungsmaßnahmen finanzieren, die das Budget des Arbeitsamtes entlasten.

22 Interview mit dem stellvertretenden Leiter der Industrie- und Handelskammer, Doneck 1999.

hoch ein. Und unglücklicherweise begegnet man dem Problem, dass sie für geringe Kosten unsere Wissenschaftler nutzen, die für sie diese Berichte schreiben. Und sie nehmen sie einfach, übersetzen sie, redigieren sie, verbessern das Englisch oder eine andere Sprache und reichen sie ein. ...«²³

Die Passivität und Forschungslosigkeit der Programme wird beanstandet. So beurteilt ein Interviewpartner die Arbeit internationaler Organisationen folgendermaßen:

»Nun, objektiv gesprochen, sehr schwach. Sehr schwach, denn die Arbeit der internationalen Organisationen erschöpft sich vor allem in der Beobachtung. Sie betreiben eine Abwartetaktik. Sie beobachten, sie schauen, sie sammeln Informationen und führen kleine Projekte durch. ... Ich persönlich denke, dass die Stiftungen bei uns sehr schlecht arbeiten. Denn wir können bereits sehr viel mehr anbieten im Sinne ernsthafter Arbeit und nicht im Wege des Informationsaustauschs. Ich denke, dass das anfänglich notwendig ist.«

Und weiter:

»Ich sage Ihnen ganz offen, wir haben es satt, dass jeder kommt und etwas verspricht. Lasst uns doch endlich etwas tun. Wir stellen Räume zur Verfügung, wir stellen erfahrene Leute zur Verfügung, die sich auskennen, die die Stadt kennen und so weiter. Das heißt konkrete Fragen zu lösen.«²⁴

Ein anderer Interviewpartner bestätigt diese Haltung:

»Man könnte sehr viel Zielgerichtetes erdenken, sehr viel. Und keiner will das. Wie viele Male ich nicht schon vorgeschlagen habe, dass wir irgendein Pilotprojekt durchführen. Lasst uns ... den Leuten zeigen: Da, schaut, wie man es ma-

23 Interview mit dem stellvertretenden Leiter der Industrie- und Handelskammer, Doneck 1999. Von ähnlichen Erfahrungen berichtete ein Professor der Akademie für Management, Doneck 1999. Jedoch ist es häufig eine Vorgabe internationaler Geberorganisationen, lokale Fachkräfte in die Projekte einzubeziehen. Dies schließt natürlich nicht aus, dass westliche Berater ihre ukrainischen Kollegen ausnutzen.

24 Interview mit einem Vertreter der Assoziation der Bergarbeiterstädte, Doneck 1999.

chen muss, da ist es, so funktioniert es. ... Und alle haben sie Angst. Hierher fließt viel Geld ... Ich weiß, wie viel Geld die Weltbank für eine soziologische Befragung ausgibt: Gibt es Korruption in der Ukraine oder gibt es keine Korruption in der Ukraine? Von diesen Befragungen hat es nach meinem Erinnerungsvermögen bereits zehn Stück gegeben. Und trotzdem geben sie Geld dafür aus, etwa eine Million Dollar. ... Welchen Sinn macht das? Wir wissen: Ja, es gibt [Korruption]. Und wir können es genau zeigen. Also gebt das Geld dafür, um zu kämpfen, denn mit bloßen Händen können wir nicht kämpfen.«²⁵

Insgesamt überwiegen jedoch missbilligende und ablehnende Haltungen, vor allem bei den relevanten Entscheidungsträgern. Obwohl die staatliche Regionalverwaltung häufig Nutznießer von Projekten ist, sind viele Verwaltungsangestellte gegenüber internationalen Projekten und den vor Ort tätigen Beratern negativ eingestellt. Ähnliches gilt für Akteure aus dem sozialen und wirtschaftlichen Bereich, welche bisher selbst nicht von Projekten profitiert haben. Einige dieser Interviewpartner beklagen, die Peripherie werde von den internationalen Organisationen vernachlässigt. Vor allem das Donbass, welches man aber nicht als Peripherie sieht, sondern als bedeutendes Zentrum des Landes, profitiere kaum von den Hilfen der internationalen Organisationen. Auf die Frage nach der Tätigkeit internationaler Akteure vor Ort gibt ein Befragter zu verstehen:

»Ich habe keine Ahnung, keine Ahnung. Ich weiß, dass es sie irgendwo gibt. Aber wo, das weiß ich nicht. Ich sehe sie nicht. Irgendwelche Leute sitzen in einem Büro und verdienen Geld, und wir spüren nichts davon. ... Denn wenn diese Projekte effektiv funktionieren würden, würden wir es fühlen. Warum? Denn in unserer Partei sind Leute aus allen sozialen Schichten, von Studenten über Direktoren bis zu Rentnern und Arbeitslosen. Und wir spüren es nicht. Keines unserer Mitglieder nimmt an irgendeinem Projekt teil, auch nicht an solchen zur Unterstützung des Kleinunternehmertums. Und deshalb ist die Arbeitsplatzschaffung auf so einem niedrigen Stand. Ja, irgendwo gibt es so was, manchmal lese ich in der Zeitung davon. ... In Kiew haben sie Vertretun-

25 Interview mit einem Vertreter einer Organisation für Korruptionsbekämpfung, Doneck 2000. Dieser kritisierte auch mein Vorhaben und forderte praktische Folgen solcher Forschungsprojekte.

gen aufgemacht. Das ist notwendig. Das ist sehr gut. Aber was weiter? Nichts, das war's. ... Man sollte gleichzeitig mehrere Vertretungen haben.«²⁶

In der Zusammenarbeit mit westlichen Partnern wollen die ukrainischen Akteure die Rolle eines Schülers nicht akzeptieren:

»Ja, es gibt das TACIS-Programm und Programme der internationalen Banken. Aber, ehrlich gesagt, meiner Meinung nach, aufrichtig, man sollte auf niemanden hoffen. Das, was sie an Hilfe anbieten, ja, bis zu einem gewissen Grad hat das Einfluss, aber trotzdem muss man seine Sache erledigen. Das TACIS-Programm sehe ich pessimistisch. ... Sie haben ihr Programm, das Geld, das man ihnen ausgezahlt hat, sie erhalten es, kommen und erzählen. Aber, was man tun muss, wissen wir auch selbst. Die Frage ist, was man braucht, um die Wirtschaft zu stabilisieren – das machen wir alles selbst. Sie machen ihre Arbeit und wir unsere. ... Wenn du es selbst nicht tust, kommt keiner und tut es. Auf der offiziellen Ebene wird das alles unterstützt, aber inoffiziell glaube ich nicht daran.«²⁷

Hier – und im nächsten Zitat – wird deutlich, dass das Vertrauen und die Bindung seitens der ukrainischen Partner und *beneficiaries* gering ist.²⁸

Mehrere Interviewpartner aus staatlichen Strukturen beklagen die geringe Qualifikation der westlichen Berater. Ein Befragter ging massiv zur Verteidigung und Überhöhung der eigenen Fähigkeiten und der Rolle der lokalen Elite über:

»Nun, ich würde sagen, dass es mich nicht sonderlich begeistert. ... Sie kennen unsere Spezifik nicht. ... Kürzlich kamen sie ... [und] erzählten uns, wie man ein Unternehmen organisieren muss. ... Daher würde ich sagen, das Verständnis unserer Besonderheit seitens westlicher Experten ist auf einem sehr niedrigen Niveau. ... Wir wissen mehr, wir kennen uns hier aus und wir kennen die europäische Erfahrung. ... Daher erscheint es mir, dass die ausländische Erfahrung, mit den Vorstellungen/Angeboten, mit denen sie hier ankommen, auf einem sehr niedrigen Niveau ist, persönlich für mich. Denn ich habe die Uni-

26 Interview mit einem Vertreter der Liberalen Partei, Doneck 1999.

27 Interview mit einem Mitarbeiter der Oblast'-Verwaltung, Doneck 2000.

28 Zur Einschätzung seitens der westlichen Berater s. nächsten Abschnitt.

versität abgeschlossen, und meine Hochschulbildung gestattet es mir, wirtschaftliche Schwierigkeiten aller Länder dieser Welt zu verstehen. Ich bin stolz auf diese Ausbildung, die ich noch zu sowjetischer Zeit erhalten habe. ... All diese Programme, die mögen für China normal sein oder für Afrika vielleicht. Aber die Region Doneck, die ein enormes Potenzial hat und all diese Güter produziert, hier gibt es geschultes Personal, eine hochwertige Intelligenzija, wissenschaftliches Personal, 80 Forschungseinrichtungen, die solche Dinge erfanden, um ins All zu fliegen oder unter Wasser zu fahren ... Und die kommen hierher, um uns zu erzählen, wie man Unternehmen gestaltet, damit das alles in Gang kommt. Die Welt hat bisher gar nicht solche Techniken vollbracht, die den Wissenschaftlern aus Doneck bekannt sind und die hier produziert wurden. Und zu uns kommen sie und reden mit uns wie mit Eingeborenen aus Afrika oder Neuseeland. Nun, für mich ist das einfach lächerlich. Ich sitze dann ganz höflich da, höre still zu, was sie mir sagen. ... Leider läuft das so ab.«²⁹

An dieser Stelle wird auch die Kritik an der Übertragung von Programmen und Konzepten deutlich, die bereits in anderen Ländern – vor allem der Dritten Welt – angewandt wurden. Dies wird als Herabwürdigung betrachtet. Mit Afrika und den »Entwicklungsländern« möchte man nicht in einem Atemzug genannt werden. Im Bewusstsein der Menschen ist die Ukraine kein Entwicklungsland. Die Bevölkerung verfügt über einen hohen Bildungsstand und das Land ist industrialisiert.³⁰

Für Befragte, die schon lange und intensiv für oder mit ausländischen Organisationen arbeiten, stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Kooperation hingegen nicht mehr. Sie betonen dagegen

29 Interview mit dem Sekretär des Rates für Freie Wirtschaftszonen, Doneck 1999.

30 Dies wurde bspw. in einem Interview mit dem geschäftsführenden Direktor einer Organisation zur Popularisierung des Donbass, Doneck 2000, deutlich. Auch während meiner Tätigkeit für die Agentur für Regionalentwicklung wurde ich immer wieder mit diesem Thema konfrontiert. Die Zugehörigkeit der Ukraine zur Kategorie der »Entwicklungsländer« ist eine aktuelle Diskussion. Tatsächlich passen die meisten postsowjetischen Staaten nicht in die klassische Definition von Entwicklungsländern, besitzen jedoch einige strukturelle Ähnlichkeiten.

tiefergehende Probleme und Detailfragen, die sich in der Zusammenarbeit zwischen Geberorganisationen und Empfängern stellen. So wird die Frage von Nachhaltigkeit und Selbstfinanzierung unterschiedlich wahrgenommen. Die Idee, die geschaffenen Projekte oder Einrichtungen nach Abschluss der Förderung auf Eigenfinanzierung umzustellen, bestimmt das Denken der Geber. Angesichts des in der Ukraine schwach entwickelten Marktes für Dienstleistungen und der Dominanz staatlicher Stellen halten die Empfänger dieses Vorhaben für Wunschdenken. Als Beispiele hierfür möchte ich das *Coal Consulting Centre* und das *East Ukrainian Regional Training Center* anführen.

Das *Coal Consulting Centre* wurde durch ein TACIS-Projekt gegründet und soll von Ende 2001 an kostendeckend arbeiten. Das *Centre* bietet Dienstleistungen, wie die Erstellung von Business-Plänen, für Betriebe des gesamten Kohlesektors an. Wegen der weiteren Fixierung auf »Produktion« werden Information, Wissen und Beratung nicht als Leistung erachtet. Da im Kohlesektor Transaktionen häufig als Beratergeschäfte getätigt werden, haben Bergwerke und Zulieferfirmen meist kein Geld und können für die Dienstleistungen nicht zahlen. Die Problematik schildert ein Mitarbeiter des *Coal Consulting Centres* so:

»Unser Projekt soll sich in etwas mehr als einem Jahr selbst tragen und unabhängig sein. Es wird sicherlich Probleme geben. ... Wir müssen nicht nur gute Arbeit abliefern, sondern auch Geld verdienen. Und in der Ukraine ist das sehr schwierig. Wenn die Betriebe für die gelieferte Kohle nicht zahlen, wenn die Kohlebetriebe nicht für die Energielieferungen zahlen, oder die Ausrüstung ... Wenn unsere Firma in Deutschland oder Großbritannien arbeiten würde, gäbe es kein Problem mit der Zahlung von Rechnungen. Wir hätten dann ein einziges Problem – wie wir die Qualität unserer Dienstleistungen sicherstellen, so dass wir genügend Kunden hätten. ... Hier ist unser Hauptproblem nicht, den Kunden zu gefallen, sondern wie wir für unsere Dienstleistungen auch tatsächlich Geld bekommen. ... Viele haben bereits erkannt, dass unsere Arbeit gut ist, dass wir es besser machen als wissenschaftliche Forschungsinstitute. Aber man muss im Blick behalten, dass die Bergwerke demselben Ministerium gehören wie die Forschungseinrichtungen. Das bedeutet wiederum, dass der Staat oder der zuständige Beamte entscheidet, wem er diese Arbeit übergibt und wen er bezahlt. Natürlich stehen sie sich selbst am nächsten. Auch wenn es teurer ist, wird er es vorziehen, dass das Bergwerk die Arbeit an ein eigenes [überflüssiges] Institut vergibt und dafür Geld zahlt, anstatt an ein ausländisches, auch

wenn es gut und unabhängig ist. Als wir mit dem Projekt begannen, dachten wir, die Privatisierung würde beginnen und dann wären wir in einer besseren Lage als diese Institute. Wir würden die Arbeit schneller erledigen, besser und billiger. Nun sehen wir, dass unsere Hauptkunden ausländische Firmen sein werden, die aus irgendeinem Grund in der Ukraine arbeiten und bestimmte Dienstleistungen erbringen. Für uns ist es mit ihnen einfacher, denn sie verstehen, dass wir schneller, besser und billiger arbeiten. Hier sehen wir bereits eine Möglichkeit, kommerziell zu arbeiten. Aber ob solche Projekte ausreichen werden, um unsere Existenz zu sichern, ist eine schwierige Frage. Aber wir werden es versuchen.«³¹

Das *Eastern Ukrainian Regional Training Center* steht vor einem ähnlichen Problem.

Das Zentrum gehört zum *Community Partnership Program* der *U.S. Ukraine Foundation* und wird von USAID finanziert.³² Dieses Programm fördert 18 Partnerschaften zwischen amerikanischen und ukrainischen Städten. Dazu wurden landesweit vier *Training Centers* eingerichtet, die der Fortbildung ukrainischer Verwaltungsangestellter dienen. Im Jahr 2000 wurde die Weiterfinanzierung des Projekts um weitere zwei Jahre beschlossen. Danach soll das Zentrum sich selbst finanzieren. Als Vorbild dienen polnische Einrichtungen, die früher auch von USAID finanziert wurden und nun auf *cost recovery*-Basis arbeiten. Jedoch unterscheiden sich die Rahmenbedingungen in der Ukraine deutlich von jenen in Polen. Ukrainische Gemeinden haben kein Geld, um Fortbildungsmaßnahmen ihrer Mitarbeiter zu finanzieren. Der kommunale Haushalt ist gering, unbeständig und wird durch die gesamte Sozialsphäre in der Stadt belastet. Das ukrainisch-amerikanische Zentrum hat zudem keine Möglichkeit, die Kommunen zu Fortbildungsmaßnahmen und deren Finanzierung zu zwingen, im Gegensatz zu einer staatlichen ukrainischen Stelle, die auf Oblast'-Ebene arbeitet und den Kommunen das Geld einfach per Dekret abfordern kann.³³

Offenbar hat sich in den beiden Fällen die Grenze zwischen dem

31 Interview mit einem Mitarbeiter des *Coal Consulting Centre*, Doneck 2000.

32 Siehe website: <http://www.usukraine.org>

33 Gespräch mit einem Mitarbeiter des *Centers*, Doneck 2000.

»wir« (Ukrainer) und dem »sie« (die aus dem Westen) verschoben. Die Interessen der Mitarbeiter der beiden Einrichtungen fallen mit jenen der westlichen Organisationen zusammen, so dass eine Identifikation stattgefunden hat.³⁴ Außerdem sind es die staatlichen ukrainischen Stellen, die ihnen die Projektarbeit erschweren, und die ansatzweise zum »Anderen« werden. Damit funktionieren diese Organisationen nach einer anderen Logik und werden in gewisser Weise zum Fremdkörper im eigenen Land.

Zusammenfassung

In den vorausgegangenen Ausführungen wurden immer wieder Aspekte sichtbar, die Details aus der Anekdote unterstreichen.

Ausländische Berater kommen uneingeladen

Die Akteure vor Ort haben zumindest den Eindruck, dass die Berater den Inhalt der Projekte diktieren und sie sich nur einverstanden erklären dürfen. Sie werden bei vielen Programmen (bspw. der Weltbank oder TACIS) nicht in die Planung mit einbezogen und fühlen sich mehr als Statisten denn als Teilnehmer. In der Anekdote drängt sich der Berater auf und mischt sich in Dinge ein, die ihn nichts angehen. Tatsächlich stellt der Einsatz zahlloser Kurzzeitexperten ein Problem dar und wird von den Partnern vor Ort als *Beratertourismus* empfunden. Die ukrainischen Fachleute sind verärgert über westliche Experten, die für wenige Wochen oder Tage in die Stadt kommen und Wert darauf legen, von allen relevanten Personen empfangen zu werden, um dann die gleichen Fragen zu stellen wie bereits Dutzende vor ihnen. In den Augen der ukrainischen Akteure kommt – außer eventuell einem internen Bericht – nichts dabei heraus. Weiterhin dreht sich in diesem Fall auch das Berater-Empfänger-Verhältnis um.

34 Über die Interessen hinaus gibt es auch eine Identifikation mit den Zielen des Projekts und der als angenehm und befriedigend empfundenen Arbeitsweise, die in der Regel dem starren, auf Befehl ausgerichteten ukrainischen Führungsstil gegenübergestellt wird.

Berater teilen Sachen mit, die den Beteiligten vor Ort bereits bekannt sind, und nehmen viel Geld für ihre Dienste

In diesem Zusammenhang verweisen die Interviewpartner auf ihren eigenen Bildungsstand oder jenen der Experten in der Region. Sie empfinden es als Affront, dass die ausländischen Berater meinen, die Leute vor Ort »fortbilden« zu müssen. Das Ungleichgewicht bei der Bezahlung wird als ungerecht empfunden und Berater werden als Parasiten begriffen. Viele sehen die Beratertätigkeit nicht als Dienstleistung und sich nicht als Empfänger. Sie wollen gleichberechtigte Partner eines Projekts sein. Außerdem fordern sie praxisorientiertere Projekte.

Die ausländischen Berater haben keine Ahnung von dem, was der ukrainische Partner tut

Einige Interviewpartner bezeichnen die westlichen Berater als naiv, unerfahren und meist zweitklassig. Offenbar bekommen sie in ihrem Heimatland keine angemessene Beschäftigung und müssen im Ausland arbeiten, wo sich die »Kunden« nicht einmal die Berater aussuchen können. Man fühlt sich wiederum als Objekt der westlichen Politik.

Die »Marriott-Brigaden«³⁵

Ausländische Berater in Doneck³⁶ nehmen bei ihren ukrainischen Partnern vor allem zwei Faktoren wahr: Zum einen den hohen Grad an

35 Für diesen Ausdruck bin ich Adrian Cybula, Mitarbeiter im Projekt »Lokale und regionale Entwicklungspolitik: Akteure und Institutionen in Ungarn, Polen, Rumänien und der Ukraine« zu Dank verpflichtet. In Polen bezeichnete man zu Beginn der neunziger Jahre die internationalen Berater (vor allem die Kurzzeitexperten) als Marriott-Brigaden, weil sie bei ihren Reisen durchs Land in Fünf-Sterne-Hotels abstiegen, vgl. auch Wedel (1998).

36 Es ist auffällig, dass in Doneck die internationalen Berater einander zwar kennen (das wurde zumindest 1999 auch durch ein mehr oder weniger regelmäßig stattfindendes *Project-Manager-Meeting* gefördert), sie aber weit weniger isoliert sind von der einheimischen Bevölkerung als dies bspw. in Kiew der Fall ist. Die Expert-Community ist nicht sehr groß

Korruption und zum anderen vielfach mangelndes Interesse (*commitment*) am Projekt. Dies kann auch bedeuten, dass die Partner andere Ziele haben und das Projekt für ihre Zwecke nutzen.³⁷

Tatsächlich sehen die Berater die Gefahr, dass die Begünstigten Projekte für ihre eigenen Ziele missbrauchen. Vertreter der regionalen Verwaltung dulden oder fördern bestimmte Projekte. Sie können sich dadurch gegenüber der Regierung in Kiew und dem Ausland als reformorientierte Politiker darstellen. Zugleich sind die meisten ausländischen Projekte klein und kommen der Macht der regionalen Elite nicht zu nah, die ein Berater als »big fat guys, that want to remain big fat guys« bezeichnete.

Jedoch unterscheidet sich der Umgang mit diesen Feststellungen unter den westlichen Beratern deutlich. Während deutsche Berater offenbar resigniert und frustriert sind und danach fragen, was alles nicht funktioniert, interessieren sich vor allem britische Berater mehr dafür, was man unter den gegebenen Umständen erreichen kann:

»Gegen Korruption kann so ein Projekt sowieso nichts ausrichten. Wir werden die Ukraine nicht verändern. Wenn wir nur nach den Problemen und Hindernissen fragen, kommen wir gar nicht voran.«³⁸

Diese Berater sind häufig schon länger vor Ort und setzen stark auf die Beziehungsebene. Ihrer Meinung nach ist es notwendig, lange vor Ort zu sein, langfristiges Interesse zu zeigen und Kontakte aufzubauen. Dies wurde von einem Berater durch die Maxime »You have to get the relationships right« ausgedrückt.

Fazit

Das Verhältnis zum Westen spaltet die Akteure vor Ort. Dies ist eine Spaltung, die mit anderen – wie der Einstellung zu Reformen oder

und die ausländischen Berater, die nach Doneck gingen und länger blieben, waren auch offenbar nicht besonders erpicht darauf, nur in ihrer Gruppe zu bleiben.

37 Marta Bruno (1998) hat dieses Muster für Russland beschrieben.

38 Interview mit einem TACIS-Projektleiter, Doneck 1999.

Demokratisierung – koinzidiert. Die Mehrheit der relevanten Akteure steht dem Westen kritisch gegenüber und stärkt das positive Selbstbild.³⁹ Sie hegen das Gefühl, der Westen schulde der Ukraine Unterstützung, weil sie sich zur »Rückkehr in die Familie der europäischen Nationen« entschlossen habe. Dabei sehen sie sich zunehmend als Opfer der Politik der Großmächte. Das Selbstbewusstsein hat binären Charakter, da es sich aus besonderem Selbstwertgefühl und Stolz sowie gleichzeitig dem Gefühl von Erniedrigung und einem Opfer-Denken zusammensetzt (Müller 1998).

Dabei beurteilen die Interviewpartner den Westen vor allem in moralischen Kategorien. Einige offenbaren die Gewissheit, »den Westen« verstanden zu haben, während sie Leuten aus dem Westen die Fähigkeit absprechen, den Gang der Dinge in der Ukraine zu verstehen.⁴⁰

In der Selbstdarstellung der regionalen Elite wird die sowjetische Zeit verklärt und als »goldenes Zeitalter« der Region heraufbeschworen. Dem entsprechen die »alten« Stereotype und Feindbilder, die sich vor allem auf die USA beziehen. Die tiefsitzende Vorstellung, der Kapitalismus bzw. der Westen sei ausbeuterisch und imperialistisch, bestätigt sich für die Akteure in der aktuellen Politik westlicher Staaten und Geberorganisationen. Nun unterjoche er den Osten mit Krediten und beute ihn aus. Generell fühlen sich staatliche Akteure vom Ausland schlecht behandelt, verkannt und unterschätzt. Dies führt zu einer Verteidigungshaltung, welche die eigene Identität und das Selbstwertgefühl sichert. Die Interessen des Auslandes stehen im Verständnis einiger Interviewpartner einer Entwicklung der Ukraine entgegen. Für die Elite schaffen solche Erklärungen auch gegenüber der Bevölkerung einen Schuldigen für die ökonomische Misere.

Berater sind ein neuer Typ des Fremden, für den die ukrainischen Interviewpartner Kategorien gefunden haben. Anfänglich war vermut-

39 Auch die ukrainische außenpolitische Elite, die sich der strategischen Bedeutung ihres Landes bewusst ist, tritt der an Stabilität interessierten internationalen Gemeinschaft fordernd entgegen. So sei die internationale Unterstützung der Ukraine kein Gnadenakt, sondern ein Beitrag zu gemeinsamen Bemühungen (Horbulin 1998, zitiert nach Müller 1998).

40 Z.B. zeigte dies ein Interview mit dem Leiter des staatlichen Fernsehens, Doneck 1999.

lich nicht sozial geregelt, was man voneinander zu halten hatte. Mit der Zeit haben sich – auf beiden Seiten – Stereotype herausgebildet. Die lokale Elite fühlt sich durch ausländische Partner verunsichert. Sie erfährt eine symbolische Bedrohung und interpretiert andere Denk- und Handlungsmuster als Angriff auf ihr eigenes Denken, Wissen und Handeln, gegen den sie sich wehrt. Relevante lokale Akteure haben ein Bild des Beraters verinnerlicht, das jenem in der Anekdote entspricht.

Unter scheinbar gleichen Begriffen verstehen ukrainische und westliche Akteure etwas anderes. So bestehen unterschiedliche Vorstellungen darüber, was »Hilfe« bedeutet. Für westliche Berater und Geberorganisationen sind es vor allem technische Hilfe, wie Beratung und Kredite, während die Empfänger unter Hilfe vor allem Geld und Investitionen verstehen. Ein entsprechender Dialog zwischen den ausländischen und ukrainischen Akteuren findet nicht statt. Trotz der geschilderten Haltung gegenüber ausländischen Projekten verzichten die ukrainischen Akteure nicht auf sie. Fast immer sind persönliche Vorteile, oder solche für die Organisation, mit derartigen Projekten verbunden. Außerdem können sie durch ihre Teilnahme ihren Reformwillen unter Beweis stellen. Gleichzeitig betreiben relevante regionale Akteure eine machstrategische Schließung der Region gegenüber dem Ausland, um exklusive Zugänge zu Ressourcen zu sichern. Diese Strategie wird durch Deutungen rationalisiert, die den Westen und seine Einmischung ablehnen und ihn für soziale und ökonomische Probleme des Landes verantwortlich machen. Trotz der geäußerten Kritik werden die westlichen Projekte genutzt und in die eigene Systemlogik eingebaut (Bruno 1998) oder führen ein Inseldasein.

Literatur

- Brislin, Richard W. (1981): *Cross-Cultural Encounters: face-to-face interaction*, New York, Frankfurt/Main: Pergamon Press.
- Bruno, Marta (1998): »Playing the co-operation game. Strategies around international aid in post-socialist Russia«, in: Sue Bridger/Frances Pine (Hg.), *Surviving post-socialism: local strategies and regional responses in eastern Europe and the former Soviet Union*, London: Routledge.
- Dawisha, Karen (2000): *Mirror and Mask in America's Image of Rus-*

- sia. Inaugural Address: Miami University March 22, 2000, Professor Walter E. Havighurst Chair of Russian and Post-Soviet Studies, and Director of the Havighurst Center (<http://casnovi.cas.muohio.edu/havighurstcenter/papers/inaug.pdf>).
- Diligenskij, German/Tschugrow, Sergej (2000): Der »Westen« im russischen Bewusstsein, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 22, Köln.
- Horbulin, Volodymyr (1998): »Ukraine's Contribution to Security and Stability in Europe«, in: NATO Review 3, Brüssel: NATO, S. 9-12.
- Levada, Jurij (1993): Sovetskij celovek i zapadnoe obscestvo, Moskau.
- Lipiansky, Edmond-Marc (1996): Heißt interkulturelle Ausbildung Bekämpfung von Stereotypen und Vorurteilen?, Deutsch-französisches Jugendwerk (Arbeitstexte – Internationales und interkulturelles Lernen 14), Bad Honnef, Paris (<http://www.dfjw.org/paed/texte/stereot.html>).
- Müller, Derek (1998): Die Außen- und Sicherheitspolitik der Ukraine seit 1990/91: Herausforderungen, Leistungen und Perspektiven, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 46, Zürich (http://www.fsk.ethz.ch/publ/zuercher/zu_46/zu46_1.htm; zuletzt eingesehen am 19. Juli 2001).
- Roth, Klaus (1999): »Bilder in den Köpfen«. Stereotypen, Mythen und Identitäten aus ethnologischer Sicht«, in: Valeria Heuberger/Arnold Suppan/Elisabeth Vyslonzil (Hg.), Das Bild vom Anderen. Identitäten, Mentalitäten, Mythen und Stereotypen in multiethnischen europäischen Regionen, Frankfurt/Main: Lang, 2. Auflage, S. 21-43.
- Said, Edward W. (1979): Orientalism, New York: Vintage Books.
- Schäffter, Ortfried (1991): »Modi des Fremderlebens. Deutungsmuster im Umgang mit Fremdheit«, in: ders. (Hg.), Das Fremde: Erfahrungsmöglichkeiten zwischen Faszination und Bedrohung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 11-42.
- Shlapentokh, Vladimir (1998): »Old«, »New« and »Post« Liberal Attitudes Towards the West: From Love to Hate«, in: Communist and Post-Communist Studies 31/3, Amsterdam: Elsevier Science, S. 199-216.
- Suppan, Arnold (1999): »Identitäten und Stereotypen in multiethnischen europäischen Regionen«, in: Valeria Heuberger/Arnold Suppan/Elisabeth Vyslonzil (Hg.), Das Bild vom Anderen. Identität-

ten, Mentalitäten, Mythen und Stereotypen in multiethnischen europäischen Regionen, Frankfurt/Main: Lang, 2. Auflage, S. 9-20.

Wedel, Janine R. (1998): Collision and collusion: the strange case of western aid to Eastern Europe, 1989-1998, New York: St. Martin's Press.

Zimmer, Kerstin (2001): »Das ukrainische Donbass in den stählernen Fesseln der Schwerindustrie«, in: Hans-Hermann Höhmann (Hg.), Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas. Konzeptionelle Entwicklungen – Empirische Befunde, Bremen: Temmen, S. 236-251.

Anhang: Auswahl westlicher (Beratungs-)Projekte und ukrainischer NGOs in Doneck, die von ausländischen Gebern finanziert werden

Projektbezeichnung bzw. Tätigkeit	ausführende Organisation	Geberorganisation	Begünstigte	Dauer
Support to the Ukraine Coal Company (UDKR)	IMC Consulting Ltd.	British Know How Fund/ DFID	Ukrainian Coal Company (UDKR)	seit 1997
TACIS Coal Consulting Centre	Consulting-Firmen aus Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien	EU-TACIS	Oblast'-Verwaltung, Ministerium für Energie	1998-2001
TACIS Projekt »Support to Address the Social Consequences of Coal Restructuring through Local Economic Development in Doneck, Ukraine«	Consulting-Firmen aus Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien	EU-TACIS	Oblast'-Verwaltung UDKR	1999-2000

Beratung im Landwirtschaftssektor	DonAgro Consult (früher FABSS [Farm and Agri-Business Support Service])	British Know How Fund/ DFID	Oblast'-Verwaltung	seit 1996 (in dieser Form seit 1999)
Community Partnership Program	Eastern Ukrainian Regional Training Center (EURTC)	U.S. Ukraine Foundation (finanziert von USAID)	Städte der Region; Verwaltungsangestellte	1997-2002
DEAP (Donetsk Environmental Awareness Project)	ukrainisches Projektteam	British Know How Fund (jetzt DFID)	Oblast'-Verwaltung	1998-1999
Community Development, Training	Regional Development Agency »Donbass«, lokale NGO	z.B. International Renaissance Foundation Soros Network; UNDP		seit 1999
»Women for Women«, Unterstützung für Selbständige; (Um-)Schulungen	Oblast' League of Business Women, lokale NGO	z.B. Winrock International		
Wissenschaftliche Publikationen, Konferenzen, Presseclub	Ukrainian Cultural Center, lokale NGO	z.B. International Renaissance Foundation Soros-Network		

**UMWELT UND NATURWISSENSCHAFTLICHES
WISSEN IN INTERNATIONALEN AUFGABEN**

DAS UNESCO-BIOSPHÄRENRESERVATKONZEPT ALS INSTRUMENT DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

HEIKE CULMSEE

Einleitung

Das von der UNESCO entwickelte Biosphärenreservatkonzept wird im Sektorkonzept »Erhaltung biologischer Vielfalt durch Naturschutz« des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) als besonders attraktiver Ansatz für eine Unterstützung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit eingeschätzt (BMZ 1997).

Seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (UNCED 1992) erfahren Biosphärenreservate zunehmende Beachtung, da sie mit ihrem integrierten Ansatz die drei Hauptziele der Konvention über die biologische Vielfalt – Erhaltung der biologischen Vielfalt, nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und die gerechte und ausgewogene Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile – fördern (CBD 1992). UNESCO-Biosphärenreservate stellen Modellregionen dar, in denen der Schutz der biologischen Vielfalt und der biologischen Ressourcen in Einklang gebracht werden sollen mit ihrer nachhaltigen, d.h. dauerhaft-umweltgerechten Nutzung. Sie sind Orte, an denen dieses Ziel geprüft, verfeinert, demonstriert und umgesetzt werden soll (UNESCO 1996).

Die nachhaltige Nutzung der biologischen Ressourcen ist Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung. Dies wird auch durch den neuen Schwerpunkt des BMZ deutlich, durch den Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mehr Gewicht erhalten sollen. In einem Ressourcenschutz-Projekt in der Region Arganeraie (Südwest-Marokko) wird der Ansatz des Biosphärenreservatkonzeptes von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verfolgt. Das von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) durchgeführte Projekt »Schutz und Bewirtschaftung des Arganierbaumes¹« begann

1 Der Arganier (= Arganbaum, Arganierbaum) *Argania spinosa* (Sapota-

1995 mit dem Ziel, einen Beitrag zur Desertifikationsbekämpfung² und der Sicherung des menschlichen Lebensraumes im Verbreitungsgebiet des Arganier-Vegetationstyps zu leisten. Auf gemeinsames Betreiben des Projekts und des marokkanischen Nationalkomitees »Mensch und Biosphäre« (MAB) wurde die Arganeraie 1998 von der UNESCO in das Weltnetzwerk der Biosphärenreservate aufgenommen.

In der Strategie von Sevilla (1995) wurden Indikatoren für die Umsetzung der CBD, mithilfe des Biosphärenreservatkonzeptes auf der Ebene des einzelnen Biosphärenreservates, auf nationaler und internationaler Ebene vorgestellt (UNESCO 1996). Diese Indikatoren könnten auch zur Bewertung der Breitenwirkung³ von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, die das Biosphärenreservatkonzept als Instrument verwenden, herangezogen werden.

Das BMZ betonte, dass das Biosphärenreservatkonzept gerade wegen seiner ganzheitlichen Herangehensweise für die Entwicklungszusammenarbeit so attraktiv sei. Es stellt sich nun die Frage, wie weit dieses Konzept durch ein einzelnes Projekt der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt werden kann. Hier wäre möglicherweise ein Programmansatz, d.h. die Koordinierung mehrerer aufeinander bezogener Maßnahmen mit demselben Oberziel sinnvoller. In einer solchen Bündelung müsste gewährleistet sein, dass verschiedene fachliche Sachverständige vertreten sind, die ökologische, soziale und ökonomische Aspekte kompetent bearbeiten können. Die Nachhaltigkeit der Einzelprojekte könnte dann zu einer Breitenwirksamkeit des Programms führen.

ceae) ist ein in Südwest-Marokko (Souss-Becken und Atlantikküste von Safi bis Tiznit, Südseite des Hohen Atlas, Anti-Atlas) reliktsicher Eisenholzbaum. Seine Bestände bedecken etwa 700.000 ha Fläche. Durch übermäßige Holznutzung und Beweidung haben in den letzten Jahrzehnten die Arganier-Bestände eine zunehmende Degradation erfahren.

- 2 Desertifikation (= Wüstenbildung) bedeutet im Sinne des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (CCD 1994) die Landverödung in ariden, semiariden und trockenen subhumiden Gebieten infolge verschiedener Faktoren, einschließlich Klimaschwankungen und menschlicher Tätigkeiten.
- 3 Zur Begrifflichkeit von Nachhaltigkeit und Breitenwirkung siehe Messner (2001).

Das Programm »Mensch und Biosphäre« (MAB) der UNESCO und das Konzept der Biosphärenreservate

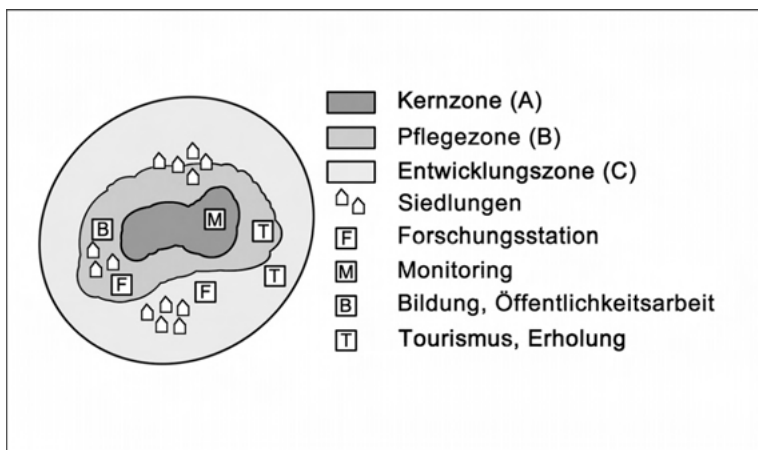
Internationaler Naturschutz hat eine etwa 100-jährige Geschichte (Henke 1990, BfN 1998, Knapp 2000). In der internationalen Zusammenarbeit wandelten sich im Laufe der Zeit die Motive, aus denen heraus Naturschutz betrieben wurde. Während anfänglich vor allem naturwissenschaftliche Beweggründe zu internationalen Naturschutzkonferenzen und Abkommen sowie zur Gründung internationaler Naturschutz-Organisationen führten, wurden seit Beginn der siebziger Jahre Natur- und Umweltschutz zunehmend politisiert; sie sind seit der Konferenz von Rio de Janeiro (UNCED 1992) ein hochpolitisches Thema geworden.

Um 1970 begann eine Phase internationaler Zusammenarbeit, in der die Gefährdung der natürlichen Existenzgrundlage der Menschheit einer breiten Öffentlichkeit bewusst wurde. Die UNESCO reagierte hierauf mit der Gründung des Programms »Der Mensch und die Biosphäre« (MAB).

Eine Sonderarbeitsgruppe im Rahmen des MAB-Programms rief 1974 das Konzept der Biosphärenreservate ins Leben (UNESCO 1996). In Biosphärenreservaten wird der wirtschaftende Mensch ausdrücklich integriert, sollen Schutz und nachhaltige Nutzung der Natur verknüpft werden. Das erste Biosphärenreservat wurde 1976 gegründet. Heute umfasst das Weltnetz der Biosphärenreservate 408 Biosphärenreservate in 94 Ländern (Stand: Mai 2002). Um als Biosphärenreservat von der UNESCO/MAB anerkannt zu werden, muss ein Gebiet, das ein terrestrisches, ein Küsten- oder ein Meeresökosystem bzw. eine Kombination derselben sein kann, einer Reihe von Mindestkriterien und Bedingungen genügen. Jedes Biosphärenreservat soll drei sich ergänzende Funktionen erfüllen: eine Schutzfunktion zum Zwecke der Erhaltung der genetischen Ressourcen sowie der Tier- und Pflanzenarten, Ökosysteme und Landschaften, eine Entwicklungsfunktion, um nachhaltige wirtschaftliche und menschliche Entwicklung zu fördern, und eine logistische Funktion, um ein Netzwerk für Forschung, Umweltbeobachtung und Umweltbildung aufzubauen, das sich auf lokaler, regionaler, nationaler und weltweiter Ebene mit Schutz und nachhaltiger Entwicklung beschäftigt (UNESCO 2000). Jedes Biosphärenreservat sollte drei Zonen enthalten (Abb. 1): Erstens Kernzonen streng

geschützter Gebiete zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, zur Beobachtung minimal gestörter Ökosysteme und zur Durchführung von Forschungen. Zweitens Pufferzonen, die die Kernzonen umgeben und für kooperative Tätigkeiten genutzt werden, die im Einklang mit nachhaltigen Nutzungsformen stehen (z.B. Umweltbildungsmaßnahmen, Erholung, angewandte Forschung und Grundlagenforschung). Drittens flexible Übergangszonen oder Entwicklungszonen, in der landwirtschaftliche Tätigkeiten, Siedlungstätigkeiten und weitere Nutzungen stattfinden können, bei denen lokale Gemeinschaften, Bewirtschaftungsbehörden, Wissenschaftler, NGOs und sonstige Interessengruppen zusammenarbeiten, um die Ressourcen des Gebietes zu bewirtschaften und nachhaltig zu entwickeln.

Abbildung 1: Ein idealisiertes Biosphärenreservat



Kernzonen sind kreisförmig von Pflege- und Entwicklungszonen umgeben.
Verändert nach UNESCO (2000)

Eine unmittelbare Folge des UNCED-Prozesses war die Ausarbeitung der Sevilla-Strategie 1995 (UNESCO 1996). Hier wurde erkannt, dass das Biosphärenreservatkonzept ein Umsetzungsinstrument für die in Rio de Janeiro unterzeichneten internationalen Abkommen zu Umwelt und Entwicklung, insbesondere der Konvention über die biologische Vielfalt sein könnte und Biosphärenreservate als praktische Beispiele

für Schutz und nachhaltige Entwicklung dienen könnten. In Sevilla wurde die Beibehaltung der drei Funktionen von Biosphärenreservaten vereinbart und gleichzeitig zehn Handlungsschwerpunkte festgelegt. Unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten sind hierbei vor allem folgende Handlungsschwerpunkte zu nennen:

- Die Notwendigkeit, wissenschaftliche Forschung, Umweltbeobachtung und Ausbildung insbesondere in Ländern zu fördern, in denen die Biosphärenreservate nicht über die erforderlichen Humanressourcen und finanziellen Mittel verfügen, da der Schutz und die nachhaltige Nutzung in diesen Gebieten einer gesicherten natur-, gesellschafts- und humanwissenschaftlichen Grundlage bedürfen.
- Die Nutzung der Biosphärenreservate zur Erforschung und Demonstration von Ansätzen nachhaltiger Entwicklung auf regionaler Ebene, insbesondere in den Übergangszonen.
- Das Prinzip der Partizipation: Die Zusammenführung sämtlicher Interessengruppen und betroffener Sektoren in einem partnerschaftlichen Ansatz und ein freier Informationsfluss.
- Die Investition in die Zukunft: Die Förderung des Verständnisses der Beziehung des Menschen zur Natur durch Programme zur Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit, zur Information und zur Bildung auf der Grundlage einer langfristigen generationsübergreifenden Perspektive.

Aus den Handlungsschwerpunkten wurden Ziele formuliert, deren Umsetzung aufgrund eines Indikatorenkataloges auf internationaler, nationaler und der Ebene des Biosphärenreservates evaluiert werden kann.

Zum Begriff der Nachhaltigkeit

Der Begriff der Nachhaltigkeit⁴ drückt Langwierigkeit, lange Dauer, Fortbestand und Erhaltung aus (Wehrle 1993). All diese Begriffe verlangen eine Beziehung, um eine klare Bedeutung zu erlangen; d.h. es muss präzisiert werden, was eigentlich nachhaltig sein soll. Die fol-

4 Nachhaltigkeit = *sustainability* (engl.) = *durabilité* (franz.)

genden Ausführungen sollen zum Verständnis der Begrifflichkeiten von nachhaltiger Landnutzung versus Degradation, nachhaltiger Entwicklung und der Nachhaltigkeit von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit beitragen.

Nachhaltige Landnutzung⁵

Unter Landnutzung versteht man die Schnittstelle zwischen dem natürlichen System und dem sozioökonomischen System (Abb. 2). Der Begriff der nachhaltigen Nutzung stammt ursprünglich aus der Forstwirtschaft. Die erste Erwähnung ist bei Georg Ludwig Hartig (1795) in der »Anweisung zur Taxation der Forste oder zur Bestimmung des Holzertrages der Wälder« zu finden:

»Es lässt sich keine dauerhafte Forstwirtschaft denken und erwarten, wenn die Holzabgabe aus den Wäldern nicht auf Nachhaltigkeit berechnet ist. Jede weise Forstdirektion muss daher die Waldungen des Staates ohne Zeitverlust taxieren lassen und zwar so hoch als möglich, doch so zu benutzen suchen, dass die Nachkommenschaft wenigstens ebenso viel Vorteil daraus ziehen kann, als sich die jetzt lebende Generation zueignet.«

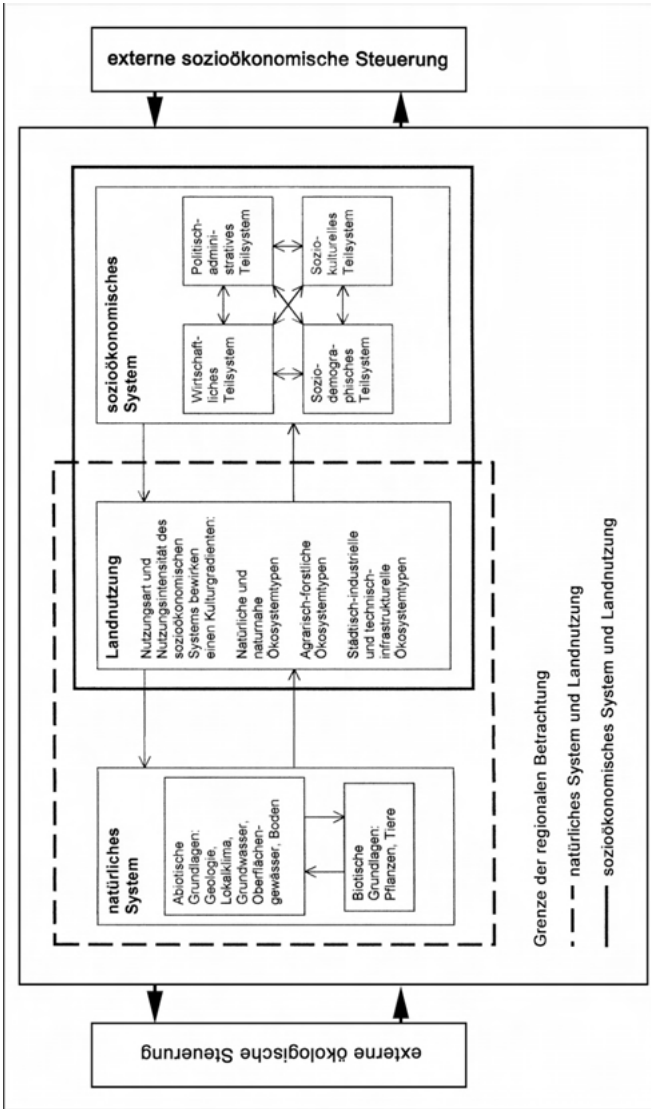
In der Begriffsbestimmung der Konvention über die biologische Vielfalt (CBD 1992, Art. 2) wird diese Definition erweitert und mit dem von Wilson (1988) geprägten Begriff »biodiversity« modernisiert:

»[...] bedeutet ›nachhaltige Nutzung‹ die Nutzung von Bestandteilen der biologischen Vielfalt in einer Weise und in einem Ausmaß, die nicht zum langfristigen Rückgang der biologischen Vielfalt führen, wodurch ihr Potential erhalten bleibt, die Bedürfnisse und Wünsche heutiger und künftiger Generationen zu erfüllen.«

Jedes Ökosystem hat spezifische und außerordentlich komplexe Eigenschaften. Der kritische Punkt von nachhaltiger Landnutzung zu nicht-nachhaltiger Landnutzung (= Degradation) ist daher in jedem Ökosys-

5 Nachhaltige Landnutzung = *sustainable land use* (engl.) = *durabilité d'exploitation du sol* (franz.)

Abbildung 2: Schema eines regionalen Mensch-Umwelt-Systems



Quelle: Messerli 1986

tem anders gelagert. Deshalb ist es schwierig, diese abstrakte Definition von nachhaltiger Nutzung auf eine konkrete Situation anzuwenden. Vielmehr kann für jedes Ökosystem die Nachhaltigkeit von Landnutzung erst auf Grundlage von fundierten naturwissenschaftlichen Untersuchungen beurteilt werden.

Degradation

Die ariden, semiariden und trocken subhumiden Gebiete⁶ der Erde sind besonders von Landdegradation (= Landverödung) gefährdet. Der Begriff Degradation soll hier als Gegensatz zur nachhaltigen Landnutzung verstanden werden. Im Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (CCD 1994) ist der Begriff Landdegradation folgendermaßen definiert:

»bedeutet »Landverödung«⁷ die Verringerung oder den Verlust der biologischen oder wirtschaftlichen Produktivität und der Vielseitigkeit von natürlichen oder künstlich bewässerten Anbauflächen oder von Wiesen und Weideland, forstwirtschaftlich genutzten Flächen und Wäldern in ariden, semiariden und trocken subhumiden Gebieten infolge der Nutzung des Landes oder infolge eines einzelnen oder mehrerer miteinander verknüpfter Prozesse einschließlich solcher, die sich aus menschlichen Tätigkeiten und Siedlungsmustern ergeben, wie

- durch Wind und/oder Wasser verursachte Bodenerosion,
- die Verschlechterung der physikalischen, chemischen und biologischen oder wirtschaftlichen Eigenschaften des Bodens,
- das Verschwinden des natürlichen Pflanzenbestands auf lange Sicht« (CCD 1994, Art. 1f.).

6 Nach der Begriffsbestimmung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (CCD 1994) bedeutet »aride, semiaride und trocken subhumide Gebiete«: Gebiete außer polaren und subpolaren Regionen, in denen das Verhältnis der jährlichen Niederschlagsmenge zur möglichen Evapotranspiration im Bereich von 0,05 bis 0,65 liegt.

7 Landverödung = *land degradation* (engl.)

Nachhaltige Entwicklung⁸

Mit dem Brundtland-Bericht von 1987 wurde der Begriff der nachhaltigen Entwicklung zum Schlüsselbegriff der umwelt- und entwicklungspolitischen Diskussion. Man suchte einen Ausweg aus der Umweltzerstörung und dem Zwang, einer wachsenden Weltbevölkerung Entwicklungschancen zu eröffnen (Nuscheler 1996).

»Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der heutigen Generationen befriedigt, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu gefährden« Brundtland-Bericht (1987).

Nachhaltige Entwicklung ist im Kontext des gesamten Mensch-Umwelt-Systems (Abb. 2) zu sehen. Die nachhaltige Nutzung des natürlichen Systems stellt dabei nur eine Teilvoraussetzung für nachhaltige Entwicklung dar. Gleichwertig muss auch Nachhaltigkeit in Bezug auf das soziale und ökonomische System gewährleistet sein (Gallopín/Christianson 2000). Bei einer Ungleichgewichtung hätte man als ein Extrem eine »extrem grüne Position« mit einem hohen Konfliktpotenzial, das andere Extrem würde irgendwann zu einem »künstlichen Planeten« führen. Die Gleichwertigkeit von Nachhaltigkeit in Bezug auf das Umwelt- und das sozioökonomische System basiert auf der engen Verknüpfung von Natur und Gesellschaft.

Projekt-Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit

Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) definiert Projekt-Nachhaltigkeit folgendermaßen:

»Vorhaben gelten als nachhaltig, wenn die vom Projekt erreichten Innovationen nach Ende der deutschen Leistungen von Projektpartnern und Zielgruppen

⁸ Nachhaltige Entwicklung = *sustainable development* (engl.) = *développement durable* (franz.)

pen ohne fremde Hilfe dauerhaft weitergeführt werden können und die dadurch erzielten Situationsverbesserungen andauern« (E+Z 2001[1]).

Messner (2001) möchte neben der Nachhaltigkeit eines Projekts nach dem oben genannten Verständnis auch die entwicklungspolitische Wirksamkeit eines Projekts untersucht wissen. Nach seiner Auffassung ist ein nachhaltiges Projekt dann breitenwirksam, wenn es:

- signifikante sektorale, regionale oder nationale Ausstrahlungskraft besitzt, oder
- zur Strukturbildung beiträgt, d.h. wichtige institutionelle Strukturformen unterstützt oder zur Vernetzung zwischen Institutionen, Staat und nicht-staatlichen Akteuren, der Wirtschaft und ihrem Umfeld sowie subnationalen, nationalen und supranationalen Politikebenen beiträgt, oder
- Modellcharakter besitzt, d.h. von den Partnern oder den deutschen EZ-Akteuren in anderen Sektoren, Regionen oder Ländern wiederholt werden kann.

Das Biosphärenreservat »Arganeraie« in Südwest-Marokko – Daten und Fakten

Noch zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts bedeckten offene Arganier-Wälder im Südwesten Marokkos mehr als 1 Mio. ha Fläche. Zu Beginn der neunziger Jahre jedoch hatte sich die Situation der Wälder zunehmend verschlechtert. Kennzeichen der Degradation waren Rückgang der Arganier-Bestände in der Fläche, sinkende Bestandesdichte und Überalterung, Verschlechterung des Produktionspotenzials des Ökosystems Arganeraie, Verringerung der Nichtholzproduktion sowie Erosion der Böden. Ursachen waren das Ausbleiben der natürlichen Verjüngung des Arganier infolge übermäßiger Beweidung der Flächen, die Unterdrückung der Naturverjüngung durch Bodenbearbeitung und des Nachwuchses durch unangepasste Holzentnahme seitens der lokalen Bevölkerung. Ebenso können staatliche und kommunale Verwaltungsentscheidungen sowie Rodungen zur Ausdehnung der Siedlungs- und Bewässerungsflächen zu den Ursachen hinzugezählt werden. Daraus ergaben sich folgende negative Wirkungen: Verschlechterte

rung der Lebens- und Einkommensgrundlagen der Bevölkerung, zunehmende Desertifikation und vermehrte Überschwemmungskatastrophen sowie Verlust eines einzigartigen, wertvollen Ökosystems.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit reagierte auf diese Situation mit einem Ressourcenschutzprojekt. In Kooperation mit der staatlichen Forstverwaltung⁹ wird seit 1995 das Projekt »Schutz und Bewirtschaftung des Arganierbaumes« von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) durchgeführt. Das gesamte Fördervolumen des Projekts beträgt bis 2002 rund 5 Mio. Euro. Das Projekt umfasst sowohl in-situ- (= Erhaltung der biologischen Vielfalt im natürlichen Lebensraum), als auch ex-situ-Maßnahmen (= Erhaltung der biologischen Vielfalt außerhalb der natürlichen Umgebung). Des Weiteren soll es zu einer nachhaltigen Nutzung (u.a. durch Anreizmaßnahmen) führen und auf Umweltbildung, Aufklärung und Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit einwirken. Somit trägt es zur Umsetzung der Artikel 8, 9, 10 und 13 der »Konvention über die biologische Vielfalt« bei.

Das Projekt enthält mehrere Komponenten, die alle auf die Rehabilitation der Arganeraie abzielen:

- Es werden Organisationsstrukturen für den Schutz und die Bewirtschaftung der Region aufgebaut.
- Die Bevölkerung bezieht einen Großteil des Einkommens aus der Nutzung der Arganier-Bestände (Holznutzung, Beweidung, Ölgewinnung). Da die Ölgewinnung aus den Früchten des Arganier die bestandesschonendste Form der Nutzung ist und darüber hinaus das Öl als wertvolles Speise- und Kosmetiköl gilt, wurde die Union der Frauenkooperativen zur Produktion und Vermarktung des Arganenöls (UCFA)¹⁰ gegründet. Das Produkt Tissaliwine hat in-

9 Träger ist die staatliche Forstverwaltung (*Direction Régionale des Eaux et Forêts* [DREF], Agadir und Marrakesch) innerhalb des Landwirtschaftsministeriums (*Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et Pêches Maritimes* [MADRPM]).

10 Homepage der *Union des coopératives des femmes pour la production et la commercialisation de l'huile d'argane biologique et des produits agricoles*: www.tissaliwine.org.ma

zwischen das Ökolabel der Europäischen Union erhalten. UCFA ist seit 2000 von Fördermitteln weitgehend unabhängig.

- Mit einer Forschungskomponente soll die Forschung u.a. um die Rehabilitierung des Arganier in der Region unterstützt werden.
- Auf Grundlage der ersten Version eines Rahmenplanes wurde die Arganeraie von der UNESCO 1998 als Biosphärenreservat anerkannt. Mit einer Fläche von 2,5 Mio. ha ist die Arganeraie eines der größten Biosphärenreservate der Welt. Landnutzungsplanung und Zonierung des Biosphärenreservates (Abb. 3) sind noch nicht abgeschlossen. Einziges bisher gesetzlich geschütztes Gebiet ist der Souss-Massa-Nationalpark.

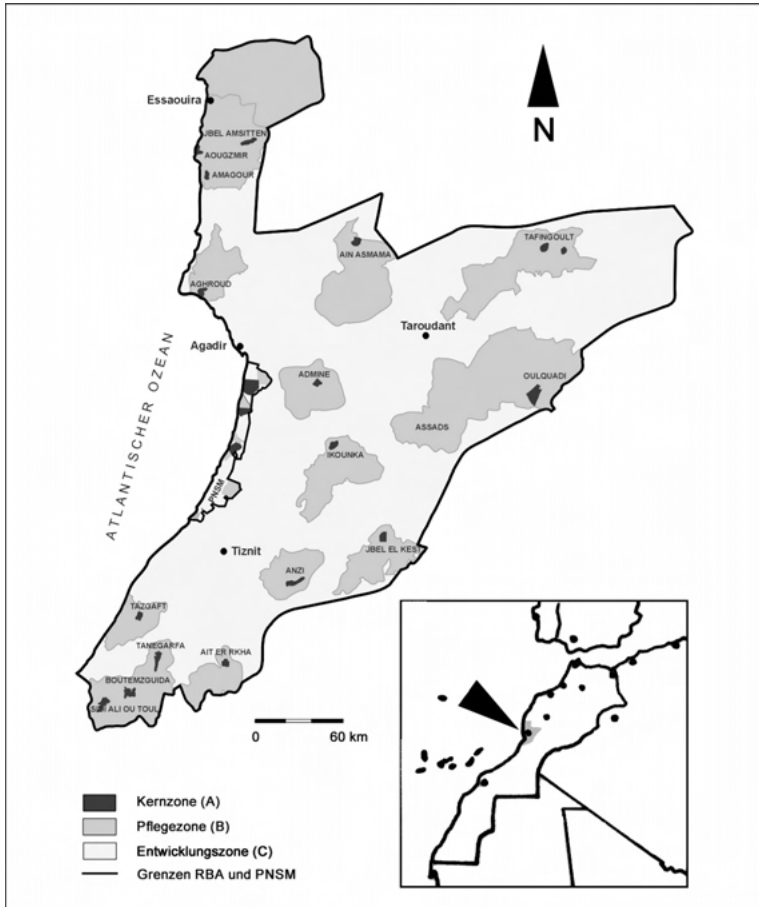
Nach 2002 soll die Region durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen eines regionalen Programms zur ländlichen Entwicklung in Südmarokko (Region Souss-Massa-Drâa) unterstützt werden.

Zur Umsetzung des UNESCO-Biosphärenreservatkonzepts in Marokko

Naturschutzmaßnahmen können im entwicklungspolitischen Kontext nur gefördert werden, wenn deren Gesamtwirkung auf eine Absicherung nachhaltiger Lebensformen der direkt einbezogenen Bevölkerung dienen (BMZ 1997). Deshalb sind Projekte, die das UNESCO-Biosphärenreservatkonzept mit seiner ausdrücklichen Integration des wirtschaftenden Menschen in die Natur verwenden, für eine Förderung durch die Entwicklungszusammenarbeit prädestiniert.

In der Sevilla-Strategie werden Indikatoren für die Umsetzung des Biosphärenreservatkonzepts genannt. Insbesondere die Kriterien auf der Ebene des einzelnen Biosphärenreservats (Tabelle 1) und auf nationaler Ebene (Tabelle 2) sollten sowohl richtungsweisend bei der Planung von Projekten, die das UNESCO-Biosphärenreservatkonzept als Instrument verwenden, als auch bei der Bewertung der Breitenwirkung des EZ-Projekts sein. Die Prinzipien von Partizipation, Bewusstseinsbildung und Ausbildung sind ohnehin wichtige Bestandteile der Entwicklungszusammenarbeit. Nicht unterschätzt werden dürfen die häufig in Entwicklungsländern nur sehr rudimentären wissenschaftli-

Abbildung 3: Zonierung des Biosphärenreservates Arganeraie (Südwest-Marokko) und des innerhalb des Biosphärenreservates gelegenen Souss-Massa-Nationalparks (PNSM)



Verändert nach PCDA 2001

chen Datengrundlagen, ohne die die Erstellung eines Rahmenplans sehr langwierig und lückenhaft werden kann. Pilotstudien bzw. Forschungsvorhaben mit klarer Formulierung des grundlegenden Forschungsbedarfs sollten einkalkuliert werden.

*Tabelle 1: Sevilla-Strategie (UNESCO 1996, Auszug):
Indikatoren für die Umsetzung*

Ebene des einzelnen Biosphärenreservates
<ul style="list-style-type: none"> – Evaluierung der Interessen aller Interessengruppen im Biosphärenreservat – Identifizierung von Faktoren, die zu Umweltschäden und zu nicht nachhaltigen Nutzungsformen führen – Bewertung der Naturprodukte und Wohlfahrtsfunktionen des Biosphärenreservates – Identifizierung von Fördermöglichkeiten für die Anwendung nachhaltiger Nutzung durch die örtliche Bevölkerung – Vorbereitung eines Planes für die gerechte Aufteilung von (wirtschaftlichen) Vorteilen – Entwicklung von Mechanismen zum Management, zur Koordination und zur Integration der gesamten Aktivitäten des Biosphärenreservates – Einrichtung eines örtlichen Beratungswerkes – Entwicklung regionaler Beispiele – Umsetzung eines koordinierten Forschungs- und Umweltbeobachtungsplanes – Einrichtung eines funktionalen Systems des Datenmanagements – Nutzung des Biosphärenreservates zur Entwicklung und Erprobung von Methoden der Umweltbeobachtung – Nutzung des Biosphärenreservates zur Entwicklung von Indikatoren der Nachhaltigkeit, die wichtig für die örtliche Bevölkerung sind – Einbeziehung lokaler Interessensgruppen in Erziehungs-, Fortbildungs-, Forschungs- und Umweltbeobachtungsprogramme – Entwicklung eines Informationsdienstes für Besucher – Entwicklung einer ökologischen Feldstation im Biosphärenreservat – Nutzung des Biosphärenreservates für lokale Fortbildungsaktivitäten – Einrichtung eines lokalen Erziehungs- und Fortbildungsprogramms – Identifizierung und Kartierung der Zonen des Biosphärenreservates – Anpassung der Pflege- und Entwicklungszone, um nachhaltige Entwicklung zu fördern und die Schutzzone zu erhalten – Einbeziehung der lokalen Bevölkerung in Planung und Bewirtschaftung – Förderung von Initiativen des privaten Sektors zur Errichtung und Erhaltung nachhaltiger umwelt- und sozialverträglicher Aktivitäten

- Entwicklung von Informationsmaterial über das Weltnetz der Biosphärenreservate
- Entwicklung von Strategien zur Mittelbeschaffung aus der Wirtschaft, von Nichtregierungsorganisationen und Stiftungen
- Entwicklung von Mechanismen zur Evaluierung und Bewertung der Sevilla-Strategie

*Tabelle 2: Sevilla-Strategie (UNESCO 1996, Auszug):
Indikatoren für die Umsetzung*

Nationale Ebene (Auszug)
<ul style="list-style-type: none"> – Vorbereitung einer biogeographischen Analyse – Abschluss der Analyse der Notwendigkeit neuer oder erweiterter Biosphärenreservate – Einbeziehung der Biosphärenreservate in nationale Strategien und andere Programme zur Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und anderer Übereinkommen – Aufstellung von Plänen zur In-situ-Erhaltung genetischer Ressourcen in Biosphärenreservaten – Einbindung der Biosphärenreservate in Planungen zur nachhaltigen Entwicklung – Einrichtung oder Stärkung von Biosphärenreservaten, um traditionelle Lebensstile in Gebiete kritischer Mensch-Umwelt-Beziehungen einzubeziehen – Bestimmung und Bekanntmachung von Aktivitäten zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung – Einführung effektiver Managementpläne oder -strategien in allen Biosphärenreservaten – Entwicklung von Mechanismen zur Identifizierung von Unverträglichkeiten zwischen Schutz und nachhaltigen Nutzungsfunktionen, Sicherung eines angemessenen Gleichgewichtes zwischen diesen Funktionen – Einbeziehung der Biosphärenreservate in regionale Entwicklungs- und Landnutzungsplanungsprojekte – Einbeziehung der Biosphärenreservate in nationale und regionale Forschungsprogramme, die mit Schutz- und Entwicklungsstrategien verbunden sind

- Einbeziehung der Prinzipien des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung in Biosphärenreservaten in Schulprogramme
- Entwicklung von modellhaften Fortbildungsprogrammen für Biosphärenreservatsmanager
- Entwicklung von Mechanismen zur Stärkung von Partnerschaften zwischen Biosphärenreservaten
- Entwicklung von Strategien zur Einbeziehung der Biosphärenreservate in bilaterale oder multilaterale Entwicklungsprojekte
- Entwicklung von Strategien zur Mittelbeschaffung aus der Wirtschaft, von Nichtregierungsorganisationen und von Stiftungen

In Mitteleuropa ist nur wenig über die Nachhaltigkeit von Landnutzung bekannt und auch über Definition und Indikatoren einer nachhaltigen Entwicklung besteht für deutsche Biosphärenreservate noch kein wissenschaftlicher Konsens (Deutsches Nationalkomitee MAB 1996). Man kann davon ausgehen, dass auch in Marokko noch kaum regionale natur-, gesellschafts- und humanwissenschaftliche Untersuchungen hierzu vorliegen. In der Arganeraie wurden die Kernzonen aufgrund einer Studie über Gebiete von besonderer biologischer und ökologischer Bedeutung SIBE¹¹ identifiziert (AEFCS & BCEOM-SECA 1995). Problematischer ist die Abgrenzung der Pflegezonen, die einen Puffer um die Kernzonen bilden sollen und in denen nach den Kriterien der UNESCO nachhaltige Landnutzung obligatorisch ist bzw. Rehabilitierungsmaßnahmen durchgeführt werden müssen. Zu den Themen Nachhaltigkeit von Landnutzung, Kriterien für eine nachhaltige Entwicklung auf regionaler Ebene und Rehabilitierung des degradierten Ökosystems Arganeraie besteht noch grundlegender Forschungsbedarf.

Ein wichtiger Ansatz des Projekts »Schutz und Bewirtschaftung des Arganierbaumes« ist der Aufbau von regionalen Organisationsstrukturen des Biosphärenreservats. Gerade in Hinblick auf weitere Biosphärenreservate in Marokko müssen auch auf nationaler Ebene strukturbildende Maßnahmen gefördert werden. Einen wichtigen Beitrag zur Strukturberatung auf nationaler Ebene leistet bereits das von der GTZ geförderte Projekt »Schutz natürlicher Ressourcen«. Es

11 SIBE = *Sites d'Intérêts Biologiques et Écologiques*

ist u.a. auch im Nationalpark Souss-Massa tätig, der zugleich den nationalen Schutzstatus eines Nationalparks besitzt und Bestandteil des Biosphärenreservats Arganeraie ist. Bisher sind nur die im Nationalpark liegenden Schutzgebiete auch gesetzlich abgesichert.

Das UNESCO-Biosphärenreservatkonzept verlangt eine ganzheitliche Herangehensweise. Um eine nachhaltige Entwicklung zu erzielen, muss Nachhaltigkeit gleichwertig für das ökologische und das sozio-ökonomische System gewährleistet sein. Das hieraus resultierende komplexe, fachübergreifende Handlungsfeld kann kaum noch von einer einzelnen EZ-Maßnahme abgedeckt werden. Deshalb sollen vom Jahr 2002 an die Ressourcenschutzprojekte der deutschen EZ in Südmarokko gebündelt und als Programm zur ländlichen Regionalentwicklung weitergeführt werden.

Durch die Anerkennung der Region Arganeraie als UNESCO-Biosphärenreservat wurde das Projekt von internationaler Seite gestärkt. Für Marokko bedeutet dies einen großen Schritt in der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem völkerrechtlichen Vertrag der Konvention über die biologische Vielfalt. Inzwischen hat das Nationalkomitee MAB Marokko ein zweites Biosphärenreservat, die Palmeraie in Südost-Marokko, vorgeschlagen. Dies ist im Jahr 2000 von der UNESCO in das Weltnetz der Biosphärenreservate aufgenommen worden. Das Biosphärenreservat Arganeraie diene hierbei als Modell. Der Modellcharakter der EZ-Maßnahme als Kriterium für die Breitenwirksamkeit (Messner 2001) ist hiermit gegeben.

Literatur

- AEFCS (Administration des Eaux et Forêts et de la Conservation des Sols) & BCEOM-SECA (1995): Étude des Aires Protégées du Maroc, 19 Bände, Rabat.
- BfN (1998): »Internationale Übereinkommen, Programme und Organisationen im Naturschutz. Eine Übersicht«, in: Horst Korn/Jutta Stadler/Gisela Stolpe (Hg.), BfN-Skripten 1, Bonn.
- BMZ (1997): Sektorkonzept Erhaltung biologischer Vielfalt durch Naturschutz, BMZ aktuell 87, Dezember '97, Bonn.
- BMZ & GTZ (2000): Biodiversity Conservation in German Develop-

- ment Cooperation. Implementing the Biodiversity Convention, 3. überarbeitete Auflage, Eschborn.
- CBD (1992): Convention on Biological Diversity, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Konvention über die biologische Vielfalt, Bonn: BMU (Hg. der dt. Übersetzung).
- CCD (1994): United Nations Convention to Combat Desertification, Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung, Bonn: Sekretariat CCD (Hg. der dt. Übersetzung).
- Deutsches Nationalkomitee MAB (1996): Kriterien für Anerkennung und Überprüfung von Biosphärenreservaten der UNESCO in Deutschland, Bonn: Bundesamt für Naturschutz.
- Entwicklung und Zusammenarbeit (E + Z) (2001): »Projekt-Nachhaltigkeit bei GTZ. Definition von Nachhaltigkeit«, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 42/1, Frankfurt/Main: DSE, S. 16.
- Gallopin, Gilberto C./Christianson, Koben (2000): Sustainable development, society and the environment: a conceptual framework for tracking the linkages. A Report to the European Commission, Directorate-General XII, Stockholm: Environment Institute.
- Hartig, Georg Ludwig (1795): Anweisungen zur Taxation der Forste oder zur Bestimmung des Holzertrags der Wälder, Gießen: Seyer.
- Henke, Hanno (1990): »Grundzüge der geschichtlichen Entwicklung des internationalen Naturschutzes«, in: Natur und Landschaft 65/3, Stuttgart: Kohlhammer, S. 106-114.
- Knapp, Hans Dieter (2000): »Geschichte des Naturschutzes«, in: GTZ & BfN (Hg.), Naturschutz in Entwicklungsländern. Neue Ansätze für den Erhalt der biologischen Vielfalt, Heidelberg: Kasperek Verlag, S. 27-38.
- Messerli, Paul (1986): Modelle und Methoden zur Analyse der Mensch-Umwelt-Beziehungen im alpinen Lebens- und Erholungsraum. Erkenntnisse aus dem schweizerischen MAB-Programm 1979-1985, Bern: Schlussbericht Schweizerisches MAB-Programm 25.
- Messner, Dirk (2001): »Zum Verhältnis von Nachhaltigkeit und Breitenwirkung. Anmerkungen zur BMZ-Querschnittsevaluierung über langfristige Wirkungen«, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 42/1, Frankfurt/Main, S. 13-16.

- Nuscheler, Franz (1996): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 4. Auflage, Bonn: Dietz Verlag.
- PCDA (2001): Synthèse du Plan Cadre de la Réserve de Biosphère de l'Arganeraie, DREF und GTZ, Agadir.
- UNESO (1996): Biosphärenreservate. Die Sevilla-Strategie und die Internationalen Leitlinien für das Weltnetz, Bonn: Bundesamt für Naturschutz.
- UNESCO (2000): The world network of Biosphere Reserves, Paris: Poster.
- Wehrle, Hugo (1993): Deutscher Wortschatz: ein Wegweiser zum treffenden Ausdruck. Wehrle-Eggers, 1. Auflage, Stuttgart.
- Wilson, Edward O. (1988): Biodiversity (paper from the National Forum on Biodiversity held September 21-25, 1986, in Washington, D.C.), Washington: National Academy Press.

WASSERNUTZUNG IN DER BEWÄSSERTEN LANDWIRTSCHAFT SYRIENS¹

NICOLA MARTIN

In den Statistiken über Wasserressourcen in den Ländern des Nahen Ostens glänzt Syrien neben dem Libanon als relativ wasserreiches Land. Mit ungefähr $3.700 \text{ m}^3/\text{a}^2$ erneuerbaren Wasserressourcen pro Einwohner liegt es weit über der oft genannten Grenze von $1.000 \text{ m}^3/\text{a}$ pro Einwohner, unterhalb derer man von Wasserknappheit spricht. Doch der Schein trügt, denn den größten Teil zu der Gesamtsumme tragen die Wassermengen des Euphrat und des Tigris bei, die in weiter Entfernung von den Siedlungszentren im Westen des Landes fließen. Im Mittelpunkt des internationalen Interesses am Wasserproblem in Syrien steht oft der Konflikt um das Wasser des Euphrat, seitdem die Türkei mit dem Bau großer Staudammprojekte am Oberlauf des Flusses begonnen hat. Tatsächlich aber verbraucht Syrien nicht einmal ein Drittel des mit der Türkei vorläufig vereinbarten jährlichen Mindestdurchflusses über die türkisch-syrische Grenze von 15.700 MCM .³ Auch wenn man die Vereinbarung berücksichtigt, wenigstens 58 % hiervon dem flussabwärts liegenden Anrainer Irak übrig zu lassen, stellt die am syrischen Euphrat verfügbare Wassermenge an sich zurzeit keine Beschränkung der landwirtschaftlichen Entwicklung dar.

In weiten Teilen Syriens dagegen ist Wasser knapp. In den Sommermonaten wird das Wasser einiger Flüsse bereits im Oberlauf vollständig verbraucht. Weiterhin wird schon seit Jahren das vorhandene Grundwasser übernutzt, was stetig sinkende Grundwasserspiegel und das Trockenfallen von Brunnen untrüglich belegen.

90 % des gesamten Wasserverbrauchs in Syrien entfällt auf die bewässerte Landwirtschaft. Sie ist daher der Dreh- und Angelpunkt für Maßnahmen, die dem zunehmenden Wasserproblem begegnen wollen. Zwei Feldfrüchte bestimmen dabei ganz maßgeblich die Bewässerung: Hochertragsweizen und Baumwolle. Zusammen verbrauchen sie mehr als zwei Drittel des in der Landwirtschaft genutzten Wassers. Das

1 Erstabdruck in INAMO (2001).

2 Kubikmeter pro Jahr.

3 Millionen Kubikmeter. 15.700 MCM entsprechen einem Durchfluss von $500 \text{ m}^3/\text{s}$.

verbleibende Drittel verteilt sich im Wesentlichen auf die Bewässerung von Sommergemüse wie Auberginen, Tomaten, Kartoffeln und Zuckerrüben sowie von Obst- und Olivenbäumen.

Entwicklungen in der Bewässerung

Innerhalb von 30 Jahren ist die Bevölkerung Syriens von 6 auf 15.725 Millionen Einwohner im Jahr 1999⁴ angewachsen. Durch das starke Bevölkerungswachstum müssen immer mehr Lebensmittel auf einer gleichbleibenden landwirtschaftlich nutzbaren Fläche produziert werden, um eine relative Ernährungssicherheit zu gewährleisten, welche das erklärte Ziel der syrischen Regierung ist. Dieses Ziel wird vor allem durch die Förderung des Anbaus von bewässertem Hohertragsweizen verfolgt, dessen Produktion sich seit Ende der achtziger Jahre verdoppelt hat. Aufgrund seiner strategischen Bedeutung für den politisch motivierten Wunsch nach Ernährungssicherheit werden den Anbauregionen Quoten für die mit Weizen zu bepfanzenden Flächen vorgegeben. Die Zunahme der Weizenproduktion bewirkte, dass Syrien seit 1995 sogar Nettoexporteur von Weizen ist. Hierdurch konnte Syrien von 1995 bis 1999 wiederum Devisengewinne zwischen 5 und 188 Millionen US-\$ pro Jahr erzielen. Rund 60 % der Weizenproduktion kommt heute von bewässerten Feldern.

Erreicht wurde die Produktionssteigerung weniger durch die mit Euphorie in den siebziger Jahren geplanten, doch in ihrem Erfolg hinter den Erwartungen weit zurückgebliebenen Bewässerungsgroßprojekte am Euphrat, sondern vor allem durch eine Förderung des privaten Brunnenbaus zur Entnahme von Grundwasser. Die durch Brunnen bewässerte landwirtschaftliche Fläche hat sich seit Ende der achtziger Jahre fast verdoppelt und beträgt heute 60 % der gesamten bewässerten Fläche (SMAAR 1998). Flüsse, aus denen die Landwirte direkt oder über die staatlichen Bewässerungssysteme Wasser entnehmen, versorgen den verbleibenden Teil.

Grundwasser bietet eine von saisonalen und jährlichen Klimaschwankungen weitgehend unabhängige und daher gegenüber Fluss-

4 FAOSTAT, Online-Datenbank der FAO. URL: <http://apps.fao.org> (Stand: 2001).

wasser zuverlässigere Quelle zur Bewässerung. Verfügt ein Bauer über die Infrastruktur, die er zur Nutzung dieser vergleichsweise sicheren Ressource benötigt, so kann er ohne Risiko Sommergemüse oder Baumwolle anbauen, deren Wachstum in den heißen und trockenen Sommermonaten Bewässerung erfordert. Auch in der Qualität übertrifft Grundwasser die durch ungeklärtes Abwasser z.T. stark verschmutzten Flüsse im Westen des Landes. Die Verwendung von mit Fäkalien verschmutztem Flusswasser in der Bewässerung stellt eine nicht unerhebliche Gesundheitsgefahr dar, wie sich z.B. 1991 zeigte, als die Cholera auftrat. Eine nachhaltige Nutzung von Grundwasser setzt jedoch voraus, dass die Wasserentnahme den Zufluss durch versickerndes Regenwasser langfristig nicht überschreitet. Dieses Gleichgewicht ist vielerorts nicht mehr gegeben. In der Region um Aleppo z.B. müssten die Grundwasserentnahmen zur Bewässerung im Sinne einer nachhaltigen Nutzung um etwa die Hälfte reduziert werden.

Wurden traditionell in Syrien nicht bewässerte Getreidearten, Linsen, Kichererbsen, Oliven- und Nussbäume angebaut, ist der heutige große Wasserbedarf in der Landwirtschaft vor allem dem Anbau von Baumwolle und bewässerungsbedürftigem Hohertragsweizen zuzuschreiben. Wie der Weizen, so besitzt auch die Baumwolle eine strategische Bedeutung, denn sie stellt neben Rohöl ein wesentliches Exportgut Syriens dar und ist daher für den Devisenfluss wichtig: 1997 entsprach der Exportüberschuss von Baumwolle einem Wert von 240 Mio. US-\$.

Zur Lösung der regionalen Wasserknappheit setzt Syrien seit rund 20 Jahren vor allem auf das aufwendige und teure Verlegen von Fernleitungssystemen in Form von offenen Betonkanälen und -rinnen, die Wasser vom Assad-Staudamm am Euphrat in bedürftige Gebiete leiten. Neuerdings wird auch über Fernleitungen aus den regenreichen Küstenregionen nachgedacht. In zunehmendem Maße gewinnt aber auch die Kontrolle des Wasserverbrauchs, das so genannte *demand management*, an Bedeutung.

Im Mittelpunkt steht hierbei die Frage, ob die Landwirtschaft als größter Wasserverbraucher Wasser einsparen kann. Dabei geht es nicht so sehr um Einsatzmöglichkeiten moderner, wassersparender Bewässerungstechniken wie Tröpfchenbewässerung und Mikro-Sprinkler, welche man in Syrien noch selten findet, sondern um eine ver-

besserte Nutzung des Wassers mit bestehenden Technologien. Denn auch ohne große Investitionen in neue Anlagen sind viele Möglichkeiten zur Verringerung des Wasserverbrauchs denkbar. Bewässern z.B. Bauern zurzeit ihre Pflanzen mehr als nötig? Welche Feldfrüchte erhalten das meiste Wasser und welche sollten in der Bewässerungspriorität ganz oben stehen? Kann durch eine Verlagerung der Bewässerung zu anderen Feldfrüchten eine sinnvollere Nutzung des wertvollen Rohstoffs Wasser erfolgen? Dann läge hier ein Potenzial, den Wasserverbrauch zu reduzieren.

Bewässern Farmer zu viel?

Die Schwierigkeit bei der Beantwortung der Frage nach Überbewässerung liegt darin, dass die tatsächlich zur Bewässerung verwendeten Wassermengen nicht bekannt sind. In Syrien sind Brunnen nicht mit Wasseruhren zum Messen der Wasserentnahme ausgestattet. Vielleicht noch schwerwiegender ist, dass den zugelassenen Brunnen eine etwa ebenso große Anzahl illegal gebohrter Brunnen gegenüber steht, die sich einer Erfassung der Wasserentnahmen entziehen. Die einzige Möglichkeit ist daher, aus Beobachtungen und Befragungen zu den Bewässerungsgewohnheiten von Farmern und den offiziellen Agrarstatistiken bewässerter Flächen den Wasserverbrauch zu schätzen.

Untersuchungen zum Bewässerungsverhalten von Farmern zeigen, dass die verwendeten Wassermengen für eine bestimmte Feldfrucht von der subjektiven Einschätzung der möglichen Ertragssteigerung durch Bewässerung, des zu erwartenden Wetterverlaufs und des Marktwertes abhängen und daher starken Schwankungen unterliegen (Rodriguez/Salahleh/Badwan/Khawam 1999). Vergleicht man den geschätzten Wasserverbrauch mit den bekannten, bei einer optimalen Feldbewirtschaftung erforderlichen Wassermengen, zeigt sich, dass häufig tatsächlich eine Überbewässerung stattfindet. Es ist aber keinesfalls so, dass alle Farmer jederzeit zu viel Wasser einsetzen. Die Untersuchungen von Rodriguez zeigen, dass in den einzelnen Monaten stets wechselnde Farmer zu viel Wasser auf ihren Feldern verbrauchen. Interessanterweise tun sie dies seltener bei Feldfrüchten, die zum Gedeihen ausreichend Wasser benötigen (wie z.B. das Sommergemüse), sondern meistens bei solchen, die eigentlich mit geringeren

Wassermengen auskommen. Allerdings kann bei diesen Feldfrüchten eine zusätzliche Bewässerung den Ertrag erheblich steigern (ergänzende Bewässerung).

Hierbei macht sich bemerkbar, dass Wasser in Syrien für einen Landwirt vergleichsweise preisgünstig ist. Für die Bereitstellung von Wasser aus den staatlichen Bewässerungssystemen zahlt er pro bewässerte Fläche und unabhängig von der verwendeten Wassermenge. Für Grundwasser muss er nur indirekt bezahlen. Ist die Investition für einen Brunnen getätigt, fallen allein die Dieselskosten für das Betreiben der Pumpe an, die umso teurer sind, je tiefer die Pumpe in den Brunnen eingebaut ist.

Für Hohertragsweizen ist durch ergänzende Bewässerung eine erhebliche Ertragssteigerung möglich. Die Agrarstatistik des Jahres 1997 (SMAAR 1998) zeigt, dass im Mittel der Ertrag von Hohertragsweizen auf bewässerten Flächen dreimal höher war als auf unbewässerten. In der regenreichsten Zone 1 – das Landwirtschaftsministerium unterscheidet 5 Zonen mit abnehmenden Niederschlägen – war der Ertrag dabei gut doppelt so hoch, während er in den übrigen, regenärmeren Zonen drei- bis sechsmal höher war. Im Mittel wurden auf bewässerten Flächen 1997 2,9 t/ha⁵ geerntet.

Der Weizenерtrag wächst mit zunehmender Bewässerung zunächst stark und dann immer langsamer. Bei welcher Bewässerungsmenge für einen Landwirt das finanzielle Optimum liegt, hängt neben dem genauen Verlauf der Bewässerungs-Ertrags-Kurve ganz wesentlich davon ab, wieviel ihn die Wasserbeschaffung kostet und welcher Preis ihm am Ende für den Weizen gezahlt wird. Bei einer Versorgung durch das staatliche Bewässerungssystem bedeutet ein zunehmender Wasserverbrauch keine Erhöhung der Wasserkosten, was das Optimum in Richtung einer hohen Bewässerung verschiebt. Im Jahr 1997 kostete einen Farmer die Förderung von Grundwasser aus 150 m Tiefe – eine z.B. in der Region um Aleppo übliche Pumpentiefe – etwa 2,64 S.L.⁶ pro Kubikmeter (SMAAR/UNDP 1997). Für eine Tonne Hartweizen wurden einem syrischen Erzeuger ein staatlich subventionierter Preis von 10.000 S.L. gezahlt (FAOSTAT), der weit über dem

5 Tonnen pro Hektar; berechnet aus der Agrarstatistik: Statistical Abstract for Winter Field Crops and Vegetables 1997 (s.o.).

6 Syrische Lyra; 46 S.L. entsprechen 1 US-\$.

Weltmarktpreis von 127 US-\$⁷ oder umgerechnet 5.830 S.L. lag. Eine Forschungsstation des syrischen Agrarministeriums gibt die optimale Menge für ergänzende Bewässerung von Weizen in den Zonen 2 und 3 mit 200 mm an. Bei insgesamt großen Schwankungen bewässern viele Farmer in dieser Region ihren Weizen mit etwa 400 mm, d.h. die Wasserentnahme kostet dann 10.560 S.L./ha. Für 2,9 t geernteten Hartweizen erhielt man 18.400 S.L. Unter den genannten Randbedingungen lohnte sich daher diese Bewässerungsmenge bei einem Bruttogewinn von etwa 1,9 S.L. für jeden verwendeten Kubikmeter Wasser. Hätte ein Farmer jedoch den Weizen zum Weltmarktpreis verkaufen müssen, wäre ein gänzlicher Verzicht auf Bewässerung trotz des deutlich geringeren Ertrags von etwa 1 t/ha günstiger gewesen als die Bewässerung mit 400 mm.

Das Beispiel zeigt, dass sich unter den gegebenen Bedingungen aus Sicht des Farmers in manchen Fällen eine Überbewässerung sogar rechnet, solange für ihn Wasserressourcen ausreichend verfügbar sind.

Wassereinsparung durch gezielten Einsatz von Bewässerung

In Anbetracht der Erfordernis, den Verbrauch von Wasser in der Landwirtschaft zu verringern, sollte auch überlegt werden, an welcher Stelle und für welche Feldfrüchte Bewässerung am meisten Sinn macht. Hier ist es angebracht, genau zu überprüfen, ob z.B. der große Einsatz von Wasser für den Weizenanbau gerechtfertigt ist.

Pro Anbaufläche ist der Wasserbedarf für Weizen gering, da er als Wintergetreide bereits im Mai oder Juni geerntet wird. Um den Wassereinsatz für verschiedene bewässerte Feldfrüchte zu vergleichen, ist aber nicht die bewässerte Fläche, sondern der erzielte Ertrag von Interesse. Die Wassereffizienz gibt an, wie viel Kilogramm eines Produkts mit dem Bewässerungswasser erzeugt wird. Sie ist für Weizen deutlich niedriger als z.B. für Zuckerrüben oder Kartoffeln.

Wird die Wassereffizienz durch den Verkauf des Produkts in Beziehung zum Gewinn gesetzt, so beschreibt diese Größe den Wert des Wassers bei verschiedenen Verwendungen. Diese mit einem Kubikme-

7 Mittlerer Weltmarktpreis in 1998.

ter Bewässerungswasser erzielte Bruttogewinnspanne macht den Einsatz für unterschiedliche Feldfrüchte vergleichbar und bewertbar. Je größer der Bruttogewinn, desto sinnvoller ist aus finanzieller Sicht die Bewässerung. Die Berechnung dieser Größen für die Agrarstatistik von 1997 zeigt z.B., dass der Bruttogewinn, den ein Farmer mit einem Kubikmeter Wasser erzielt, viel größer ist, wenn er ihn für Kartoffeln nutzt anstatt für Weizen, oder dass die Bewässerung von Olivenbäumen kaum lohnt, ja sogar eine negative Bilanz aufweist, wenn eine teure Wasserquelle wie ein tiefer Brunnen zur Bewässerung genutzt wird. Eine differenzierte Analyse dieser Art könnte benutzt werden, um Wasser gezielt dort einzusetzen, wo der finanzielle Gewinn durch Bewässerung besonders hoch ist, um so mit einer geringeren Wassermenge höhere Gewinne zu erzielen.

Auch der Anbau von Baumwolle, der vor allem der Deviseneinnahme durch Export dient, sollte unter die Lupe genommen werden. Trotz des hohen Wasserbedarfs von 10.000 bis 13.000 m³/ha war der Bruttogewinn für einen Kubikmeter Wasser 1997 zwar deutlich höher als bei der Bewässerung von Weizen. Doch die in den letzten Jahren stark gefallenen Weltmarktpreise für Baumwolle⁸ haben diese Differenz bereits verringert.

Um Empfehlungen auszusprechen bedarf es dabei einer differenzierten Herangehensweise, denn der Bruttogewinn eines Kubikmeters Wasser weist für dasselbe Anbauprodukt starke regionale Unterschiede innerhalb der Landesgrenzen auf, da er auch vom Klima und der Art der verfügbaren Wasserquellen bestimmt wird. Je weniger Regen fällt, desto mehr Wasser wird zum Erreichen eines bestimmten Ernteertrags benötigt, um so deutlicher übertrifft er aber auch den Ertrag im Regenfeldbau. Steht Flusswasser als kostengünstige Wasserressource in der Nähe zur Verfügung, ist der Bruttogewinn größer als wenn Wasser aus großer Tiefe oder aus großer Ferne geliefert werden muss. Darüber hinaus beeinflusst der Anbauzeitpunkt vor allem durch den stark unterschiedlichen Bewässerungsbedarf den Bruttogewinn wesentlich: In der Wintersaison gepflanzte Zuckerrüben, die im Juli oder August geerntet werden, lieferten 1997 einen Bruttogewinn zwischen drei und

8 Der mittlere Weltmarktpreis für Baumwolle betrug 1995 noch 97,9 US-Cents/lb, 1997 78,9 US-Cents/lb und im Jahr 2000 nur noch 58,7 US-Cents/lb.

acht S.L. pro Kubikmeter Wasser. Für Zuckerrüben, die in der Herbstsaison gepflanzt und daher zwei Monate zuvor geerntet wurden, lag dieser Wert drei bis fünf mal höher, das heißt mit nur 20 % bis 30 % des Wassers konnte ein Farmer durch den früheren Anbau denselben Bruttogewinn erzielen.

Verschiedene aride und semiaride⁹ Länder im Nahen Osten nutzen die knappen Wasserressourcen für die Bewässerung von Grundnahrungsmitteln wie Weizen, die einen geringen Bruttogewinn erzielen, häufig mit dem politischen Ziel der inländischen Ernährungssicherung. Diese Praxis wurde in internationalen Fachkreisen schon häufig kritisiert (siehe z.B. Shuval 1998). Zu Recht, bedenkt man z.B., dass Syrien mit dem Verkauf von Weizen auf dem Weltmarkt virtuelles Wasser zu einem Preis von etwa 0,1 US-\$ pro Kubikmeter exportiert. Dieser Preis ergibt sich, wenn der Exportpreis für Weizen allein auf das verwendete Wasser umgelegt wird. Sonstige Kosten der Weizenproduktion bleiben dabei unberücksichtigt. Mit dem Weizen wird also virtuelles Wasser zu einem wahren Schleuderpreis verkauft – im Vergleich zu den Kosten von etwa einem US-\$ für die Gewinnung von Frischwasser aus Meerwasser durch Entsalzung.

Die Umverteilung von Wasserressourcen aus der Landwirtschaft in den Industriesektor wird häufig als langfristige Strategie für die Länder des Nahen Ostens gefordert, was in landwirtschaftlich geprägten Ländern wie Syrien, wo 40 % der Beschäftigten im Agrarbereich arbeiten, starke soziale Veränderungen zur Folge hätte. Doch bereits in der Umverteilung von Wasserressourcen innerhalb der Landwirtschaft nach Kriterien einer Gewinnmaximierung für das eingesetzte Wasser, ergänzt durch eine Vermeidung von Überbewässerung, liegt eine bedeutende Möglichkeit der Wassereinsparung. Dieses Potenzial zur Reduzierung des Wasserverbrauchs aus übernutzten Ressourcen ist möglicherweise von größerer Bedeutung als technologische Lösungen, wie z.B. die Investition in eine moderne Bewässerungsinfrastruktur.

9 Aride und semiaride Regionen sind von niedrigen Niederschlägen bei gleichzeitig hoher Verdunstung geprägt, die ein trockenes, heißes Klima verursachen.

Literatur

- FAOSTAT: Online-Datenbank der FAO unter: <http://apps.fao.org>, Stand: 2001.
- INAMO (Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten) (2001): Wasserpolitik: Probleme und Perspektiven 27/7, Berlin, S. 27-29.
- Rodriguez, Abelardo/Salahleh, H./Badwan, Raed/Khawam, Hala (1999): Groundwater Use and Supplemental Irrigation in Atareb, Northwest Syria, ICARDA Social Science Paper 7, ICARDA, Aleppo.
- Shuval, Hillel (1998): A Reevaluation of Conventional Wisdom on Water Security, Food Security and Water Stress in Arid Countries in The Middle East, Green Cross International Workshop, Geneva.
- SMAAR (Syrian Ministry of Agriculture and Agrarian Reform) (1998): Annual Agricultural Statistical Abstracts 1997, Damaskus. (Originaltexte auf Arabisch)
- SMAAR/UNDP (1997): Results of the Research Project on the Development of Water Resources in Agriculture for the Knowledge of Water Use in Irrigation in Syria, Damakus.

SCHUTZ UND NUTZUNG INTERNATIONALER FLÜSSE – ERFAHRUNGEN AUS DER INTERNATIONALEN KOMMISSION ZUM SCHUTZ DER ODER GEGEN VERUNREINIGUNG (IKSO)

ANNE SCHMITT

Anrainerstaaten internationaler Flüsse haben aufgrund ihrer wirtschaftlichen, geographischen und politischen Lage in der Regel unterschiedliche Interessen an der Nutzung und am Schutz der Flüsse. Um Konflikte zu vermeiden und Probleme gemeinsam zu lösen, wurden unter anderem für Donau, Rhein und Oder internationale Flussgebietskommissionen gegründet.

Damit eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit für Mensch und Natur erfolgreich gelingen kann, müssen Flüsse als Einzugsgebiete betrachtet werden. Die Eingriffe des Menschen in die Flusslandschaften zerstören nicht nur einzigartige Lebensräume zahlreicher Tier- und Pflanzenarten, sondern gefährden auch die Lebensgrundlagen der dort lebenden Bevölkerung.

Wasserqualität, Hochwasserschutz, Wasserverteilung und Ökologie sind drängende Fragen, die an internationalen Flüssen von den beteiligten Anrainerstaaten gemeinsam beantwortet werden müssen. Die unterschiedlichen Nutzungsinteressen verlangen nach sektorübergreifenden, im Dialog mit den Betroffenen ausgearbeiteten Lösungen.

Die drei wichtigsten Grundsätze internationaler Vereinbarungen zur Zusammenarbeit an internationalen Gewässern sind das Verursacher- und das Vorsorgeprinzip sowie die Forderung, dass kein Staat auf seinem Territorium Maßnahmen durchführen soll, die sich negativ auf andere Staaten auswirken.

Die Situation an jedem Fluss ist durch die geographischen Merkmale des Einzugsgebietes geprägt. Weiterhin wird sie beeinflusst durch die wirtschaftliche, politische und soziale Situation der Anrainerstaaten. Ein Vergleich der Situation an der Oder mit der an Donau und Rhein verdeutlicht die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der internationalen Zusammenarbeit an diesen drei Flüssen. Die bereits seit 1950 bestehende Rheinkommission hat eine Vorbildfunktion für die erst 1994 bzw. 1996 gegründeten Kommissionen von Donau und Oder. Die Situation an der Donau wird durch die hohe Zahl der Anrainerstaaten und die enorme Größe des Einzugsgebietes bestimmt. Mit

nur drei Anrainerstaaten hat die Oder prinzipiell eine gute Ausgangssituation für eine fruchtbare Zusammenarbeit. Problematisch ist die unausgewogene Verteilung des Einzugsgebietes. An Donau und Oder wird die Arbeit der Kommissionen durch den Transformationsprozess der anliegenden Länder vor besondere Herausforderungen gestellt.

Flussgebietskommissionen sollten Kommunikation fördern, eine kontinuierliche Arbeit ermöglichen, in Öffentlichkeitsarbeit und Partizipation investieren, die unterschiedlichen Strukturen in den verschiedenen Anrainerstaaten verständlicher machen, die Finanzierung nachhaltiger Projekte fördern und deren Vernetzung ermöglichen. Die EU-Wasserrahmenrichtlinie sollte dazu genutzt werden, partizipativ ein nachhaltiges Entwicklungskonzept für das gesamte Einzugsgebiet zu erarbeiten. Der entscheidende Schritt und die größte Herausforderung liegen in der anschließenden Umsetzung der gemeinsamen Aktionsprogramme durch die Anrainerstaaten. Die Flussgebietskommissionen haben nur schwache Instrumente, diese Umsetzung zu kontrollieren oder einzufordern. Der Wille der Anrainerstaaten zur Zusammenarbeit ist daher die wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Flussgebietskommission.

Bedeutung der Zusammenarbeit an internationalen Flüssen

Durch kurzsichtiges Handeln und Missmanagement einzelner Anrainerstaaten sind einige internationale Gewässer zu traurigen Beispielen ökologischer Katastrophen geworden. Das bekannteste und dramatischste Beispiel ist der Aralsee¹, aus dessen Zuflüssen die Oberliegerstaaten zu viel Wasser für die Bewässerung der Baumwoll- und Reisfelder und für die Bewirtschaftung des Kara-Kum-Kanals ableiten.²

Die Entwicklung in der Aralseeregion verdeutlicht auf drastische Weise, dass es nicht genügt, nur den eigentlichen Fluss oder einen Abschnitt zu betrachten, sondern dass ein Fluss immer mit seinem Einzugsgebiet verbunden ist. Zum Einzugsgebiet eines Flusses gehö-

1 Weitere Informationen unter G.O.-Wissen Online: Der Aralsee <http://www.g-o.de>

2 Siehe den Beitrag von Maja Schlüter in diesem Band auf S. 227-243.

ren alle Zuflüsse und die Landflächen, von denen der Niederschlag dem Fluss zufließt.

An internationalen Flüssen, deren Einzugsgebiet sich über mehrere Staaten erstreckt, führen Unterschiede in der geographischen Lage sowie in den wirtschaftlichen und politischen Interessen zu Konflikten. Die verschiedenen Anrainerstaaten eines Flusses haben häufig unterschiedliche Interessen an dessen Schutz oder Nutzung. An einigen internationalen Flüssen, wie Donau, Kongo und Nil, müssen sich mehr als neun Anrainerstaaten über die Entwicklung ihres gemeinsamen Flusses einig werden. Manche Länder, wie Slowakei, Ungarn, Paraguay oder Ruanda, liegen vollständig im Einzugsgebiet internationaler Flüsse und sind daher stark von den Nutzungen und Entwicklungen in den flussaufwärts liegenden Ländern abhängig.

Trotz der teilweise gegensätzlichen Interessen ist jeder Anrainerstaat in Teilbereichen auf die Zusammenarbeit mit den anderen Staaten angewiesen. Bspw. kann die Wasserqualität nur mit einem gemeinsamen Ansatz aller Beteiligten erfolgreich verbessert werden. Daher wird die Zusammenarbeit an internationalen Flüssen zunehmend als Chance für intensive regionale Kooperation gesehen (Wolf et al. 1999; Petersberger Erklärung 1998).

Bedeutung des Schutzes von Flüssen

Hauptmerkmale eines natürlichen Flusses und seiner Aue sind eine hohe räumliche und zeitliche Dynamik und Variabilität. Entlang des Flusses ändern sich mit dem Gefälle und der Wassermenge die Gestalt des Flussbettes und der zugehörigen Auenlebensräume. Hoch- und Niedrigwasserperioden beeinflussen die Lebensbedingungen für Tiere und Pflanzen. Jeder Fluss wird geprägt durch die in seinem Einzugsgebiet herrschenden klimatischen und geographischen Faktoren. Die Landnutzung und der Ausbau der Flüsse haben die natürlichen Verhältnisse gravierend verändert.

Flüsse transportieren über große Entfernungen Niederschläge, gelöste und feste Stoffe ins Meer und in die großen Binnenseen. Sie übernehmen damit trotz des geringen Anteils an der Gesamtoberfläche der Erde eine wichtige Funktion im Wasser- und Stoffkreislauf. Viele Tier- und Pflanzenarten haben sich an die dynamischen Verhältnisse

des Flusses und der ökologisch besonders bedeutsamen Überschwemmungsgebiete entlang des Flusses angepasst. Von den 222 europäischen Fischarten leben 107 in Flüssen und weitere 33 wandern zwischen dem Meer und dem Fluss (WWF 1999). Die Flussaue sind durch regelmäßige Überschwemmungen und wechselnde Grundwasserstände gekennzeichnet. Sie filtern Nährstoffe und Sedimente aus dem Flusswasser. Auf natürlichen Überschwemmungsgebieten kann sich der Fluss bei Hochwasser gefahrlos ausbreiten.

Flüsse und Flussaue gehören zu den empfindlichsten und am stärksten gefährdeten Ökosystemen der Welt. Die Art und Weise, wie die meisten Flüsse und ihre Einzugsgebiete heute genutzt und bewirtschaftet werden, zerstört die Flussökologie. Durch die Rodung der Wälder, die weitreichende Entwässerung der Landschaft und die Eutrophierung der Ökosysteme hat sich der Wasser- und Stoffhaushalt der Flüsse negativ verändert. Die im Einzugsgebiet gefallenen Niederschläge erreichen den Fluss in kürzerer Zeit und sind mit Sedimenten und Nährstoffen überfrachtet. Die Flüsse selbst wurden vor allem seit dem 18. Jahrhundert durch wasserbauliche Maßnahmen stark begradigt und verbaut. Ganze Flussökosysteme sind mit weitreichenden Folgen für die Biodiversität³ und die Funktionalität der Landschaft bedroht oder bereits vernichtet. Durch Staudämme, intensive Landwirtschaft, Abholzung, Verschmutzung, Verstädterung, Entwässerung, Flussregulierung und Hochwasserschutzbauten haben viele Flüsse ihre natürlichen Funktionen und Werte, ihre Habitate und Arten nahezu vollkommen verloren (WWF 1999).

Die Folgen wirken sich auch negativ auf den Menschen aus. Die sehr schlechte Wasserqualität hat verheerende Folgen für Fischerei, Erholung und Wasserversorgung. Mit der immer stärkeren Nutzung des Einzugsgebietes und der Flussaue und dem Ausbau der Flüsse nimmt das Risiko katastrophalen Hochwassers zu.

Nutzung und Nutzungskonflikte an Flüssen

Flüsse und ihr Wasser sind für den Menschen wichtige Ressourcen. Dabei sind sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen.

3 Siehe den Beitrag von Heike Culmsee in diesem Band auf S. 163-181.

sichtigen. Grundsätzlich ist es wichtig, Wasser nicht nur in genügender Qualität, sondern auch in ausreichender Menge zur Verfügung zu haben. Ist zu wenig Wasser vorhanden, kommt es zu Dürre und Wassermangel. In Regionen, in denen aufgrund der geographischen Lage für die dort vorherrschenden Nutzungen zu wenig Niederschlag fällt und gleichzeitig die politische Situation nicht stabil ist, können Wasserkonflikte kritisch werden (Barandat 2001).

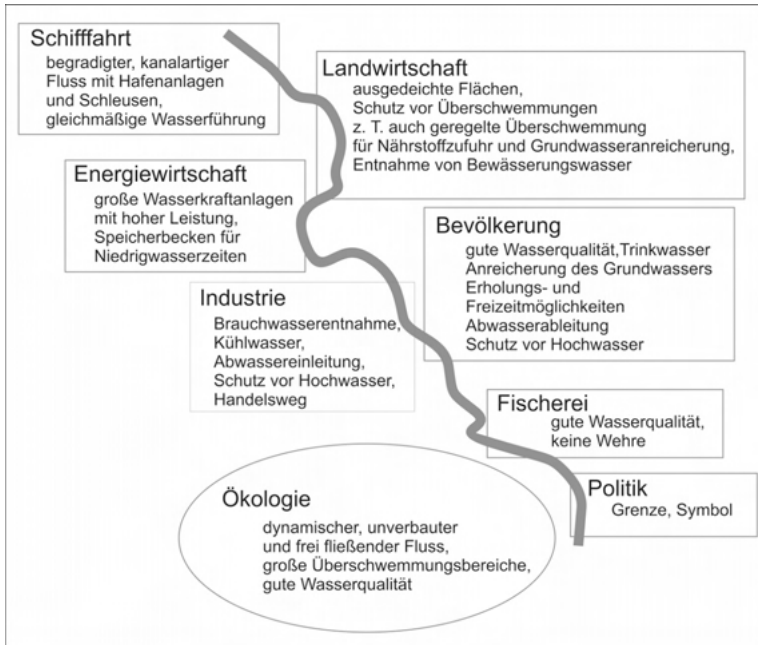
Oft ist es aber auch ein Zuviel an Wasser, das zu Problemen und Katastrophen durch großflächige Überschwemmungen führt. Es vergeht kein Jahr, in dem nicht von extremen Hochwasserereignissen berichtet wird. Auch Europa ist davon betroffen. Große Überschwemmungen fanden unter anderem 1993 und 1995 am Rhein, 1997 an der Oder und dem Donauzufluss Marche, 2000 in England, Italien und Spanien statt.

An einen Fluss werden vielfältige Nutzungsansprüche (Abb. 1) gestellt. Daher beinhaltet jede Nutzung eines Flusses auch immer ein gewisses Konfliktpotenzial. Bevölkerung, Industrie und Landwirtschaft haben unterschiedliche Anforderungen an Qualität und Menge des benötigten Wassers. Weltweit liegt der Wasserverbrauch zu 9 % bei Städten und Haushalten, zu 19 % bei der Industrie und zu 67 % bei der Landwirtschaft, verursacht vor allem durch großflächigen Bewässerungsfeldbau (Weltkommission für Staudämme 2000).

Neben dem grundlegenden Problem der Wasserqualität gehören vor allem der Ausbau von Flüssen für die Schifffahrt sowie der Bau von Staudämmen für Bewässerung, Energiegewinnung oder Wasserspeicherung zu den weltweit am heftigsten diskutierten Themen. Umstritten sind besonders große Staudammprojekte, wie sie zurzeit in Südamerika (Paraná-Staudamm) und China (Drei-Schluchten-Staudamm) geplant und umgesetzt werden. Die Natur und die lokale Bevölkerung gehören in der Regel zu den Verlierern solcher Großprojekte. Die Weltstaudammkommission kommt zu dem Ergebnis, dass Großstaudämme zwar einen wichtigen und signifikanten Beitrag zur menschlichen Entwicklung geleistet und den Menschen beträchtlichen Nutzen erbracht haben, in zu vielen Fällen jedoch ein für Mensch und Umwelt unzumutbarer und unnötiger Preis dafür gezahlt werden musste (ebd.).

Staaten, die am Unterlauf eines Flusses liegen, sind von den Entscheidungen der stromaufwärts liegenden Staaten abhängig. Dieser

Abbildung 1: Nutzungskonflikte an Flüssen



Konflikt lässt sich für die Donau am Beispiel des Cunovo-Staudamms verdeutlichen. Die Slowakei hatte als Oberlieger 1977 mit Ungarn als Unterlieger einen Vertrag über ein gemeinsames Staudammprojekt zur Elektrizitätsgewinnung abgeschlossen. Die Donau sollte oberhalb Gabčíkovos 18 Stunden lang aufgestaut und dann sollten sechs Stunden lang die Turbinen auf Spitzenlast gefahren werden. Um die täglich entstehenden Wasserstandsschwankungen auszugleichen und den Schiffsverkehr auf der Donau zu gewährleisten, sollte ein zweiter Staudamm bei Nagymaros in Ungarn gebaut werden.

Die drohenden Umweltgefahren für Mensch und Natur veranlassten nach zahlreichen Bürgerprotesten die ungarische Regierung 1989 das Projekt einzustellen. Ungarn kündigte den Vertrag einseitig auf und bat auch die Slowakei, den Staudambbau nicht fortzuführen. Die ungarische Seite befürchtete die Absenkung des Grundwasserspiegels, einen Verlust an Biodiversität, die Zerstörung des ökologischen

Gleichgewichts in der Region und die Verschlechterung der Wasserqualität in der Donau und damit der Wasserversorgung von Budapest.

Die Slowakei setzte das Projekt trotzdem um und baute statt des geplanten Staudamms bei Nagymaros einen Staudamm bei Cunovo auf slowakischem Territorium. Das Kraftwerk wurde 1992 in Betrieb genommen. Von den Erbauern werden die Bedeutung des Projekts für die Energiegewinnung, für die Schifffahrt und den Hochwasserschutz hervorgehoben und die Kosten für die Umwelt negiert.

Die in der ehemaligen Donau heute fließenden 50 m³/s reichen nicht aus, die ökologische Funktion des Auenökosystems zu erhalten und das Grundwasserreservoir zu speisen. Vor dem Staudammbau konnte die Donau in dem Binnendelta auf eine Breite von knapp 6 km anschwellen und einen Grundwasserspeicher von rund 20 Mrd. m³ versorgen (Konold/Schütz 1996).

Durch den Stausee bei Cunovo wurden 50 km² Auenwald direkt vernichtet. Die verbleibenden Auenwälder werden nicht mehr regelmäßig durch Hochwasser überschwemmt und degradieren (ebd.). Die Sediment- und Nährstofffracht der Donau kann sich jetzt nicht mehr in dem natürlichen Überschwemmungsgebiet ablagern. Durch Schlammablagerungen und die Wassererwärmung ist im Cunovo-Stausee mittel- bis langfristig mit einer Verschlechterung der Wasserqualität zu rechnen.

Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit an Flüssen

Zahlreiche Resolutionen, Abschlussdokumente, Erklärungen und Strategien fordern ein integriertes und sektorübergreifendes Management und einen besseren Schutz von Wasserressourcen und Flüssen. Die verbesserte grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird dabei immer wieder als Schlüsselfaktor betont.⁴

Wasser als eine begrenzte, aber lebensnotwendige Ressource ist

4 Die wichtigsten Dokumente zu diesem Thema sind unter anderem zusammengestellt beim BMZ (1999), im Internet unter <http://www.bmz.de> und in der »Transboundary Freshwater Dispute Database« unter <http://www.transboundarywaters.orst.edu/>

ein ökonomisches Gut mit konkurrierenden Nutzungsansprüchen. Wasserressourcen, Wasserqualität und Wasserökosysteme bedürfen daher eines besonderen Schutzes. Diese Prinzipien wurden 1992 auf der Weltwasserkonferenz in Dublin formuliert und z.T. in Kapitel 18 in der Agenda 21 der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen, Rio de Janeiro, übernommen. Das Thema »Grenzüberschreitendes Flussgebietsmanagement« wird dabei nur am Rande erwähnt.

Ebenfalls 1992 wurde die Konvention zum Schutz und zur Nutzung von grenzüberschreitenden Flüssen und internationalen Seen in Helsinki (UN/ECE-Wasserkonvention) verabschiedet. Die Konvention trat am 6. Oktober 1996 in Kraft.

31 Staaten, darunter Belgien, Niederlande, Tschechien, Frankreich, Deutschland, Moldawien, Ungarn, Österreich, Polen, Rumänien, Schweiz, Slowakei und Slowenien sowie die Europäische Union haben das Abkommen ratifiziert (Stand: Februar 2001, www.unece.org).

In der UN/ECE-Wasserkonvention wird die Notwendigkeit bi- und multilateraler Kooperation und der Beteiligung aller Betroffenen unter Beachtung des Verursacher- und des Vorsorgeprinzips für das integrierte Management von internationalen Gewässern betont. Mit dem Verursacher- und dem Vorsorgeprinzip ist grundsätzlich der Staat, der einen Schaden verursacht hat, für dessen Behebung verantwortlich. Die Staaten sind dazu angehalten, vorsorgende Maßnahmen umzusetzen, damit Schäden oder negative Beeinträchtigungen im Vorhinein vermieden werden können. Damit wird die absolute Souveränität des einzelnen Staates zu Gunsten der Rechte und Interessen der anderen Anrainerstaaten eingeschränkt (Barandat 2001).

Die Konvention schlägt vor, dass die internationale Zusammenarbeit den Austausch von Daten, den Aufbau von Monitoringnetzen und gegenseitige Information über den Stand der Technik sowie bestehende und geplante Nutzungen umfassen soll. Darauf aufbauend sollen Aktionsprogramme und gemeinsame Standards entwickelt werden. Projekte sollen einer Kosten-Nutzen-Analyse unterworfen werden und eine nachhaltige Nutzung zum Ziel haben. Im September 2000 haben die Mitgliedsstaaten der UN/ECE-Wasserkonvention umfassende Leitlinien für eine nachhaltige Hochwasservorsorge vorgelegt.

Auf der Weltwasserkonferenz 1997 in Marrakesch wird mit der Weltwassercharta ein globaler Verhaltenskodex vorgelegt, der jedem

Menschen das Recht auf Wasser in ausreichender Menge und Qualität zuspricht.

Mit dem »Flussgebiets-Übereinkommen«⁵ hat die UN nach langen Verhandlungen versucht, einen weltweit gültigen Minimalstandard für Anrainerstaaten eines gemeinsamen, grenzüberschreitenden Gewässers zu schaffen. Besonders herausgestellt werden dabei der gemeinsame Datenaustausch und die Verpflichtung, sich gegenseitig über geplante Maßnahmen zu informieren. Es gilt das grundsätzliche Verbot erheblicher grenzüberschreitender Beeinträchtigungen. Der Schutz des Ökosystems und der Umweltschutz werden in der Konvention einer optimalen und nachhaltigen Nutzung gleichgestellt. Problematisch ist, dass nicht das gesamte Flusseinzugsgebiet, sondern nur der Flusslauf Gegenstand der Konvention ist. Bis Januar 2001 hatten erst 18 der notwendigen 35 Staaten die Konvention ratifiziert und wahrscheinlich wird es in jedem größeren Flussgebiet einen Staat geben, der die Konvention nicht umsetzen wird (ebd.).

Auf dem Papier ist der richtige Weg zu einer kooperativen Zusammenarbeit an internationalen Gewässern bereits beschritten worden. Die meisten Staaten sind jedoch noch nicht bereit, ihre Souveränität zu Gunsten einer besseren und gerechteren Gesamtsituation zumindest teilweise einzuschränken. Es besteht die Tendenz, den Nutzen zu nationalisieren und die Kosten und Lasten zu internationalisieren (Barandat 2001).

Internationale Flussgebietskommissionen für Donau, Rhein und Oder

Internationale Flusskommissionen wurden an Rhein und Donau schon im 19. Jahrhundert mit dem Ziel gegründet, die Schiffbarkeit zu verbessern. Gegenstand der heute existierenden internationalen Flussgebietskommission zum Schutz von Oder, Rhein und Donau ist nicht mehr nur der Fluss, sondern das gesamte Einzugsgebiet (Abb. 2).

Die Verträge über die Gründung einer internationalen Flussge-

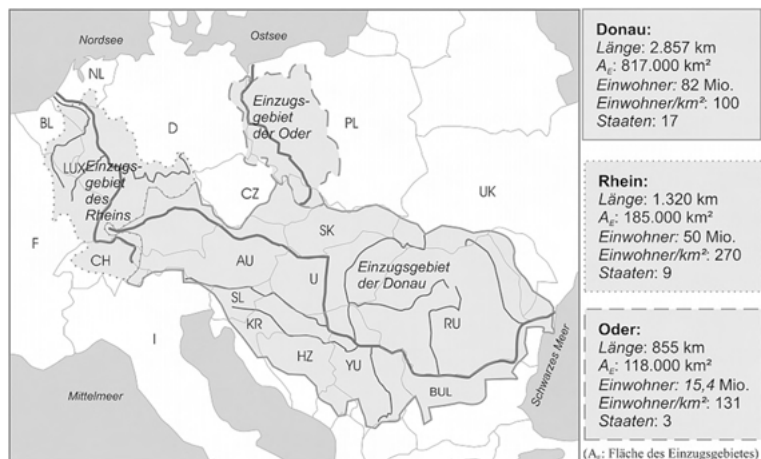
5 »Flussgebietsübereinkommen der UN«: UN-Konvention zur nicht-schiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe vom 21. Mai 1997 (Resolution 51/22).

bietskommission wurden für den Rhein 1963, für die Donau 1994 und für die Oder 1996 unterzeichnet (Tab. 2). Zwischen der Unterzeichnung der Verträge und der Ratifizierung durch die Mitgliedsländer vergingen bei allen drei Kommissionen mehrere Jahre. Die Flussgebietskommissionen nehmen allerdings in dieser Zeit häufig schon stellvertretend die Arbeit auf.

Die Flussgebietskommissionen an Donau, Rhein und Oder setzen sich aus Delegationen der verschiedenen Anrainerstaaten zusammen, denen ein turnusmäßig wechselnder Präsident vorsteht. Für die organisatorischen Aufgaben wird ein Sekretariat eingerichtet. Die eigentliche fachliche Arbeit wird im Auftrag der Kommission von entsprechenden Arbeits- oder Expertengruppen geleistet. Mitglieder der Kommission und der Arbeitsgruppen sollten hochrangige nationale Beamte und Experten sein, die die Belange ihres Landes administrativ und fachlich vertreten können.

Die Aufgabe internationaler Flussgebietskommissionen ist es, abgestimmte Empfehlungen und Programme zu entwickeln und in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen. Die Flussgebietskommissionen an Donau, Rhein und Oder erarbeiten in der Regel keine gesetzlich verpflichtenden Programme, sondern legen in einem Prozess abgestimmte und dadurch von allen Seiten akzeptierbare Empfehlungen und Strategien vor. Die Umsetzung der rechtlich nicht bindenden Kommissionsbeschlüsse geschieht eigenverantwortlich durch die jeweiligen Mitgliedsstaaten. Der erste Schritt dazu ist die gemeinsame Erklärung der verantwortlichen Minister, mit der die Programme oder Arbeitsergebnisse der Kommission angenommen werden. In ihrer Verantwortung liegt dann die Umsetzung der Beschlüsse in nationale Programme und nationales Recht.

Abbildung 2: Einzugsgebiete von Donau, Rhein und Oder im Vergleich



Quellen: Informationen der IKSD, IKSR und IKSO; <http://www.rivernet.org>; <http://www.gobwinet.de> u.a.

Tabelle 1-3: Vergleich der Einzugsgebiete von Donau, Rhein und Oder

	Donau
Länge	2.857 km, zweitlängster Fluss Europas ⁶
Einzugsgebiet	817.000 km ²
Einwohner	ca. 82 Millionen, d.h. ca. 100 Einwohner/km ²
Anrainerstaaten	insgesamt 17 Staaten: Rumänien 228.800 km ² , Ungarn 92.800 km ² ; Jugoslawien (Serbien und Montenegro) 81.000 km ² ; Österreich 80.300 km ² ; Deutschland 52.100 km ² , Bulgarien 47.300 km ² ; Slowakei 46.800 km ² ; Bosnien-Herzegowina 37.800 km ² ; Kroatien 34.000 km ² ; Ukraine 25.600 km ² ; Tschechien 21.300 km ² , Slowenien 16.400 km ² ; Moldawien 12.100 km ² ; Schweiz 1.700 km ² , Italien 740 km ² ; Polen 550 km ² ; Albanien 140 km ²

⁶ Die Wolga ist der längste Fluss Europas.

Städte über 100.000 Einwohner	Regensburg, Linz, Wien, Bratislava, Győr, Budapest, Novi Sad, Belgrad, Ruse
durchschnittliche Abflussmenge	zwischen 2 und 35 l/s km ² für verschiedene Teileinzugsgebiete
ursprüngliches Überflutungsgebiet	(keine Angabe)
davon durch wasserbauliche Maßnahmen verloren gegangen	15.000 bis 20.000 km ²

	Rhein
Länge	1.320 km
Einzugsgebiet	185.000 km ²
Einwohner	ca. 50 Millionen, d.h. ca. 270,2 Einwohner/km ²
Anrainerstaaten	Deutschland, 100.000 km ² , Schweiz, Frankreich, Niederlande jeweils 20.000 bis 30.000 km ² , Österreich, Luxemburg jeweils ca. 2.500 km ² , Italien, Liechtenstein, Belgien jeweils sehr geringe Anteile
Städte über 100.000 Einwohner	Basel, Straßburg, Karlsruhe, Ludwigshafen, Mannheim, Mainz, Koblenz, Bonn, Köln, Düsseldorf, Duisburg, Nijmegen, Rotterdam
durchschnittliche Abflussmenge	9,80 l/s km ²
ursprüngliches Überflutungsgebiet	8.000 km ² , davon etwa 50 % im Deltagebiet des Rheins
davon durch wasserbauliche Maßnahmen verloren gegangen	85 % am Ober- und Niederrhein, ebenfalls großräumig im Deltagebiet

	Oder
Länge	855 km
Einzugsgebiet	118.000 km ²
Einwohner	ca. 15,4 Millionen d.h. ca. 130,5 Einwohner/km ²
Anrainerstaaten	Polen 106.000 km ² , Tschechien etwa 7.000 km ² , Deutschland etwa 5.000 km ²
Städte über 100.000 Einwohner	Mährisch Ostrau, Oppeln, Breslau, Grünberg, Stettin
durchschnittliche Abflussmenge	4,89 l/s km ²
ursprüngliches Überflutungsgebiet	3.708 km ²
davon durch wasserbauliche Maßnahmen verloren gegangen	etwa 67 % (nach 1896)

Quellen: Zusammengestellt aus Informationen der IKSO; IKSD; IKSR; <http://www.rivernet.org>; <http://www.globwinet.de> (Stand: 2001); Aron et al., 1999; Lozán/Kausch, 1996

Tabelle 4-6: Internationale Flussgebietskommission von Donau, Rhein und Oder

	Donau
Gründung der internationalen Flussgebietskommission	Vertrag unterzeichnet am 11. April 1996 und ratifiziert am 28. April 1999 von Polen, Deutschland, Tschechien und der EU
Arbeitsgruppen zu den Themen	Wasserqualität, Warn- und Alarmpläne, Recht und Organisation, Hochwasser (seit 1997), Ökologie (seit 1999), EU-Wasserrahmenrichtlinie (seit 2000)

Letzte große Hochwasserereignisse	1997
-----------------------------------	------

	Rhein
Gründung der internationalen Flussgebietskommission	Vertrag unterzeichnet am 29. Juni 1994 von Österreich, Bulgarien, Tschechien, Kroatien, Deutschland, Ungarn, Moldawien, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Ukraine sowie der EU, ratifiziert am 22. Oktober 1998
Arbeitsgruppen zu den Themen	Emissionen, Monitoring, Vorsorge- und Warnsystem vor unvorhergesehenen Unfällen, Strategie und Recht, Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur EU-Wasserrahmenrichtlinie und zum Flusseinzugsgebietsmanagement
Letzte große Hochwasserereignisse	1997 Marche, 1999 Theiße und Donau in Bayern

	Oder
Gründung der internationalen Flussgebietskommission	Gründungsinitiative am 11. Juli 1950, Vertrag 1963 unterzeichnet von Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Deutschland und Niederlande, 1976 Beitritt der EWG
Arbeitsgruppen zu den Themen	Gewässerqualität, Ökologie, Emissionen, befristete Projektgruppen: Programm zur nachhaltigen Entwicklung des Rheins (seit 1991), Hochwasser (seit 1995)
Letzte große Hochwasserereignisse	1993, 1995

Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR)

Der Rhein gehört zu den in Europa am stärksten veränderten und genutzten Flüssen. Etwa 50 Mio. Menschen leben im Einzugsgebiet des Rheins (Tab. 1). Das Rheintal ist von einer enorm hohen Dichte an Industrieansiedlungen, vor allem Chemiewerken geprägt.

Die Rheinkommission feierte im Jahr 2000 ihr 50-jähriges Beste-

hen. Vorläufer der internationalen Zusammenarbeit am Rhein waren die bereits 1815 in Wien bzw. 1868 in Mannheim gegründeten Kommissionen, deren Aufgabengebiet sich allerdings auf die Belange der Schifffahrt beschränkte (Milich/Varady 1998).

Die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins wurde 1950 auf Initiative der Niederlande gegründet. Erst 1963 wurde jedoch ein völkerrechtlicher Vertrag von den Mitgliedsstaaten Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Deutschland und den Niederlanden unterzeichnet, dem 1976 die EWG als Vertragspartei beitrug. Die IKSР hat für die anderen Flussgebietskommissionen in vielen Bereichen Vorbildcharakter.

Neben Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität spielen Ökologie und Naturschutz eine wichtige Rolle in der Zusammenarbeit. 1991 wurde das ökologische Gesamtkonzept für den Rhein beschlossen. Ziel ist es, den Rhein und seine Flussauen wieder zu einem wertvollen und naturnahen Lebensraum zu entwickeln. Ein Schwerpunkt des Programms ist es, wieder gesunde Populationen des Lachses und anderer wandernder Fischarten zu etablieren (IKSR 1999). Auf der Ministerkonferenz am 29.01.2001 wurde das Programm zur nachhaltigen Entwicklung des Rheins 2020 verabschiedet. Mit dem Programm sollen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung des Flusses und seiner Landschaft ökologische Belange mit der Hochwasservorsorge, der Oberflächengewässerschutz mit dem Grundwasserschutz stärker als bisher verknüpft werden. Die Ministerkonferenz kam bei der Bilanz über den Zustand des Rheins zu dem Ergebnis, dass vor allem bei der Verbesserung der Wasserqualität, insbesondere bei der Reduzierung der Belastung aus punktuellen Quellen viel erreicht worden ist. Hinsichtlich der Reduzierung der diffusen Gewässereinträge aus der Landwirtschaft und im Bereich Ökologie und Hochwasservorsorge jedoch noch sehr viel geschehen muss (IKSR 2001).

Hochwasserschutz ist erst durch die extremen Hochwasserereignisse von 1993 und 1995 zum Thema in der IKSР geworden. Die befristet eingerichtete Arbeitsgruppe zum Hochwasserschutz hat im Jahr 2000 ein Aktionsprogramm für den Hochwasserschutz am Rhein vorgelegt. Es zeichnet sich durch konkrete Zielsetzungen, einen breiten Diskussionsprozess mit Beteiligung der Öffentlichkeit und die Verknüpfung von ökologischen Belangen mit denen des Hochwasserschutzes aus.

Das Umdenken im Hochwasserschutz drückt sich unter anderem in der Forderung aus, den Flüssen wieder mehr Raum zu geben. Nicht mehr ein absoluter Schutz vor Hochwasser ist das Ziel, sondern ein risikoorientierter Kosten-Nutzen-Ansatz, der situations- und standort-angepasste Lösungen sucht. Mit einem hochwasserangepassten Flächenmanagement, verbesserten Hochwasservorhersage- und Frühwarnsystemen und der Stärkung der Eigenverantwortung der Bevölkerung soll das Potenzial für Schäden verringert werden. Die konkrete Umsetzung des Aktionsprogramms ist trotz der extremen Hochwassererfahrungen am Rhein 1993 und 1995 nicht selbstverständlich. Sie hängt von den Interessen und dem Willen der Anrainerstaaten und in Deutschland in erster Linie von den Bundesländern ab.

Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD)

Seit Ende des 18. Jahrhunderts hat die Donau durch Ausbaumaßnahmen und Eindeichungen 15.000 bis 20.000 km² ihrer ehemaligen Auen verloren. Staustufen wurden für die Verbesserung der Schifffahrt und zur Energiegewinnung gebaut. Die Donau ist als zweitlängster Fluss Europas durch eine sehr hohe Zahl von Anrainerstaaten geprägt, von denen die meisten zu den Transformationsländern gehören (Tab. 1). Die schwierige Situation auf dem Balkan erschwert die Zusammenarbeit.

Auch an der Donau wurde bereits 1856 eine Europäische Donaukommission zur Sicherstellung der Schifffahrt gegründet und 1985 die »Deklaration der Donaustaaten über die Kooperation auf dem Gebiet des Wassermanagements« (Bukarest-Deklaration) unterzeichnet (Transboundary Freshwater Dispute Database 2000). Mit dem 1994 unterzeichneten und 1998 ratifizierten Vertrag haben sich Österreich, Bulgarien, Tschechien, Kroatien, Deutschland, Ungarn, Moldawien, Rumänien, die Slowakei, Slowenien und die Ukraine zur Zusammenarbeit in der IKSD entschlossen. Erst durch den Transformationsprozess konnte sich die Donaukommission in ihrer heutigen Form bilden, da es Deutschland aufgrund des Widerstandes der ehemaligen Sowjetunion bis 1989 nicht möglich war, ein vollwertiges Mitglied zu werden (Millich/Varady 1998). Ähnlich wie an Rhein und Oder stehen der Kommission ein Sekretariat sowie mehrere Arbeitsgruppen zur Seite.

Wasserqualität, Hochwasserschutz und nachhaltiges Wassermanagement sind als Themen der IKSD im Vertrag aufgeführt. Thematisch als Arbeitsgruppen verankert wurden die Themen Wasserqualität, Emissionen, Vorsorge- und Warnsysteme und aufgrund der Größe des Einzugsgebietes eine eigene Arbeitsgruppe zum Thema Monitoring und Informationsmanagement. In einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe werden die EU-Wasserrahmenrichtlinie⁷ und ein Flusseinzugsgebietsmanagement behandelt. Arbeiten zum Hochwasserschutz wurden noch nicht aufgenommen. Auch Ökologie und Naturschutz sind noch nicht direkt Gegenstand einer Arbeitsgruppe der IKSD.

Angesichts der Größe des Einzugsgebietes und der Anzahl der Anrainerstaaten muss sich die IKSD zwangsläufig besonders auf Kernthemen und aktuelle Probleme konzentrieren. Im umfangreichen »Gemeinsamen Aktionsprogramm 2001 bis 2005« sind neben Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität auch konkrete Projekte zur Renaturierung von Feuchtgebieten und Flussauen mit einem Finanzvolumen von über 220 Mio. Euro vorgesehen.

Ökologie und Naturschutz haben an der Donau zwar durch das Engagement internationaler und nationaler Nichtregierungsorganisationen einen hohen Stellenwert. Trotzdem gefährden Ausbaumaßnahmen und weitere Staustufen massiv die letzten Reste naturnaher Auewälder und frei fließender Flussabschnitte der Donau (Konold/Schütz 1996).

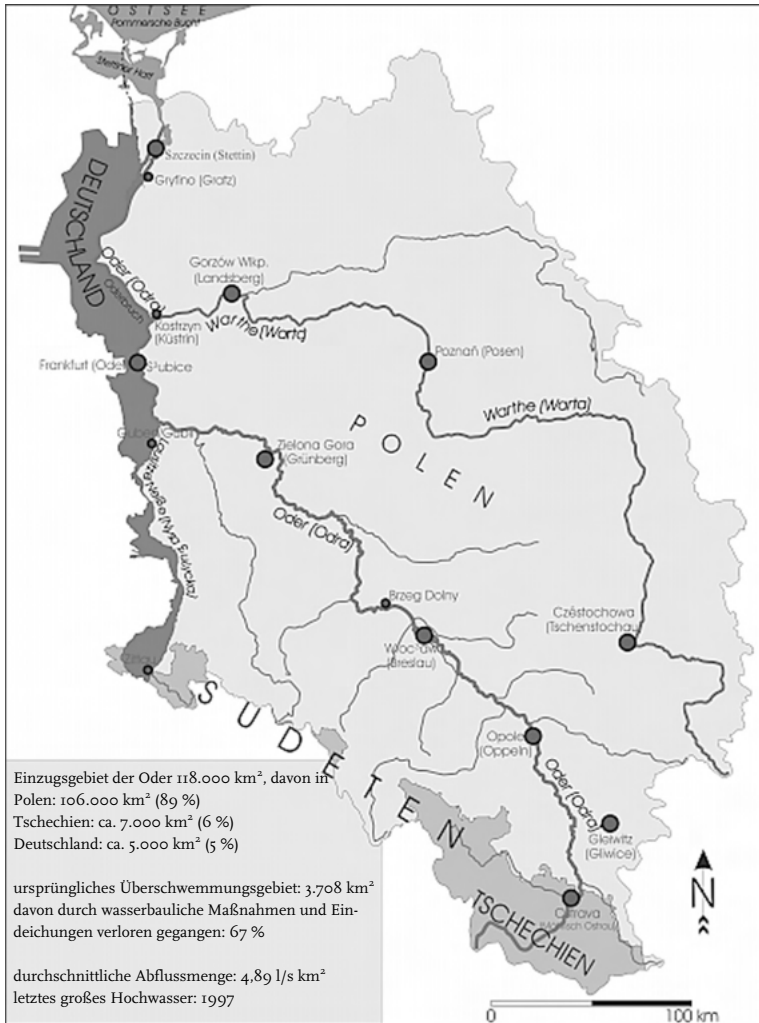
Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung

Die Oder markiert auf 170 km die Grenze zwischen Deutschland und Polen und ist damit bis zum Beitritt Polens und Tschechiens auch gleichzeitig die Grenze der Europäischen Union. Die Zusammenarbeit im Odereinzugsgebiet (Abb. 3) ist durch drei Sachverhalte gekennzeichnet:

7 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-Wasserrahmenrichtlinie). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, 22.12.2000.

- Die Oder ist der zweitgrößte Fluss Polens und der größte Teil des Einzugsgebietes (89 %) liegt in Polen.
- Deutschland ist durch seine Lage am Unterlauf der Oder von der

Abbildung 3: Einzugsgebiet der Oder



Quellen: IKSO 1999, BfG 1997

Entwicklung in Polen und Tschechien abhängig, insbesondere hinsichtlich Hochwasserschutz und Wasserqualität.

- Gleichzeitig existieren enorme wirtschaftliche und soziale Unterschiede auf beiden Seiten der Oder.

Wie Rhein und Donau wurde auch die Oder vor allem im 18. und 19. Jahrhundert durch Staudämme, Flusslaufverkürzungen und Eindeichungen stark verändert (BfG 1997). Trotzdem hat sich vor allem im Mittel- und Unterlauf eine reiche und wertvolle Natur von überregionaler Bedeutung erhalten und entwickeln können. Die Auenwälder und weiten Überflutungsflächen der Oder sind Lebensraum für viele auen- und flusstypischen Tier- und Pflanzenarten, die an vielen anderen großen Flüssen in Mitteleuropa, z.B. dem Rhein, kaum mehr zu finden sind.

Wie auch an der Donau mussten sich an der Oder erst die politischen Rahmenbedingungen so entwickeln, dass eine Zusammenarbeit der Anrainerstaaten über die bereits vorhandenen bilateralen Grenzgewässerkommissionen hinaus möglich wurde. Am 11. April 1996 haben sich Polen, Tschechien und Deutschland sowie die Europäische Union zur Gründung der »Internationalen Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung« bereit erklärt. Es dauerte jedoch bis zum 28. April 1999, ehe der Vertrag von allen Vertragsstaaten ratifiziert und damit rechtskräftig wurde. Und erst ein knappes Jahr später, im Februar 2000, hat das Sekretariat der IKSO offiziell seine Arbeit in Breslau (polnisch: Wrocław) aufgenommen.

Dem Vertrag über die IKSO entsprechend, besteht die Oderkommission aus Vertretern der polnischen, der tschechischen und der deutschen sowie der europäischen Delegation und einem Präsidenten. Während die Kommission als Ganzes sich nur ein- bis zweimal im Jahr trifft, finden Treffen der Delegationsleiter regelmäßig statt. In der Kommission werden Strategien, Programme und Aufgaben der IKSO abgestimmt. Mit der fachlichen Ausarbeitung werden Arbeitsgruppen beauftragt, in denen wiederum jeweils Vertreter aller Vertragsparteien sitzen.

Tabelle 7: Organisationsschema der IKSO

Präsident der IKSO			
Polnische Delegation	Tschechische Delegation	Deutsche Delegation	Delegation Europäische Union
Arbeitsgruppe 1 »Aktionsprogramm«		Arbeitsgruppe 4 »Hochwasser«	
Arbeitsgruppe 2 »Außergewöhnliche Verunreinigungen«		Arbeitsgruppe 5 »Ökologie/Naturschutz«	
Arbeitsgruppe 3 »Rechts- und Organisationsfragen«		Arbeitsgruppe 6 »EU-Wasserrahmenrichtlinien«	
Sekretariat der IKSO in Breslau			

Auch an der Oder ist die schlechte Wasserqualität das dringlichste Problem. Unzureichende Abwasserbehandlung und diffuse Einträge aus der Landwirtschaft führen zu einer so hohen Konzentration von Stickstoff und Phosphor, dass fast die gesamte Oder als sehr stark belastet eingestuft werden muss. Als sechstgrößter Zufluss zur Ostsee ist die Verbesserung der Wasserqualität der Oder für die Umsetzung der HELCOM-Konvention⁸ von 1992 von besonderer Bedeutung. In Artikel 3 verpflichten sich die Vertragsstaaten, die Verschmutzung der Ostsee zu verhindern und ihre ökologische Wiederherstellung sowie die Erhaltung ihres ökologischen Gleichgewichts zu ermöglichen.

Um die Wasserqualität der Oder zu verbessern hat die IKSO bereits das fortzuschreibende Sofortprogramm zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung 1997-2002 vorgelegt. Die Anrainerstaaten der Oder haben darin vereinbart, insgesamt 138 Kläranlagen neu zu errichten oder zu ertüchtigen. Die Kosten belaufen sich auf ein Gesamtvolumen von 1,02 Mrd. Euro. Dadurch soll sich die Wasserqualität auf 245,7 Flusskilometern zur Güteklasse 2 verbessern und die stark verschmutzten Abschnitte mit der Güteklasse 4 sollen sich um 138,8 km verringern. Eine Evaluierung des Programms für den Zeitraum 1997

8 »Helcom-Konvention«: *Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area*, 1992 (in Kraft getreten am 17. Januar 2000). <http://www.helcom.fi>

bis 1999 wurde erarbeitet und das Aktionsprogramm bis 2010 fortgeschrieben.

Der Bereich Naturschutz und Ökologie wird an der Oder, ähnlich wie an der Donau, vor allem durch nationale und internationale Nicht-regierungsorganisationen abgedeckt. Zwar hat die IKSO 1999 eine eigene Arbeitsgruppe Ökologie eingerichtet, jedoch wurde von dieser bis heute noch kein eigenes Aktionsprogramm vorgelegt.

Für den Hochwasserschutz hat das Hochwasser 1997 als eine Art Katalysator für die Zusammenarbeit innerhalb der IKSO gewirkt. Unmittelbar nach dem Hochwasser wurde eine eigene Arbeitsgruppe zum Thema in der IKSO gegründet. Als erstes Ergebnis legte diese Arbeitsgruppe einen Bericht über das Oderhochwasser 1997 vor. In ihrer gemeinsamen Strategie und im Aktionsprogramm »Hochwasserschutz« hat die IKSO ein modernes Hochwassermanagementkonzept für die Oder vorgelegt. Als Vorbild dient das Aktionsprogramm zum Hochwasserschutz für den Rhein.

Diese Grundsätze wurden im gemeinsamen Programm der polnisch-brandenburgischen Arbeitsgruppe »Oder 2006« zwar weitgehend übernommen, konkret genannte Maßnahmen betreffen jedoch überwiegend den Neubau und die Modernisierung technischer Hochwasserschutzanlagen (MLUR 2000). Dies zeigt, wie schwierig die konkrete Umsetzung der Aktionsprogramme der Flussgebietskommissionen in die Politik und Maßnahmen der einzelnen Anrainerstaaten ist. Zwar wird an der Oder viel vom vorsorgenden Hochwasserschutz gesprochen, bis jetzt wurde jedoch überwiegend die Sanierung der Deiche vorangetrieben, für die Brandenburg allein 115 Mio. Euro eingeplant hat. In Polen und Tschechien fehlt es teilweise an den notwendigen Finanzmitteln für die schnelle Sanierung der Deiche, ansonsten ist die Situation der in Deutschland ähnlich.

In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde für den Hochwasserschutz zwischen den Oderanrainerstaaten vor allem auf operativem und technischem Gebiet schon viel erreicht (Schmitt 2000). Bei der Abstimmung und Entwicklung gemeinsamer Planungen und gemeinsamer Raumordnungskonzepte wurden dagegen bis jetzt keine konkreten Maßnahmen vereinbart. Durch die grenzüberschreitenden Projekte »ODERREGIO« und dem »Oder-Auen-Atlas« des WWF liegen mittlerweile zumindest vereinheitlichte Planungsgrundlagen vor. Ab 2003 hat Brandenburg 135 Mio. Euro für ein lang-

fristiges und transnational abgestimmtes Programm zur Verbesserung des Hochwasserschutzes eingeplant (MLUR 1999).

Die Chancen eines vorsorgenden Hochwasserflächenmanagements sind trotz der Erfahrungen von 1997 geringer geworden. Obwohl verschiedene neue Überschwemmungsflächen ausgewiesen werden sollen bzw. zur Diskussion stehen, scheinen technische Hochwasserschutzmaßnahmen an erster Stelle zu stehen. Dadurch werden die Gefahren des Hochwassers vermutlich sehr bald wieder in Vergessenheit geraten.

Kriterien für eine gute internationale Zusammenarbeit in Flussgebietskommissionen

Grundsätzlich setzt eine gute internationale Zusammenarbeit in Flussgebietskommissionen voraus, dass Sprachbarrieren überwunden werden, der Zusammenarbeit Kontinuität verliehen wird und die Öffentlichkeit informiert und beteiligt wird. Vor dem Hintergrund des Transformationsprozesses sollten die Verwaltungsstrukturen in den einzelnen Anrainerstaaten transparent gemacht und bei Finanzierungen von Projekten und Maßnahmen besonders auf Nachhaltigkeit geachtet werden. Den Flussgebietskommissionen kommt eine wichtige Rolle bei der Koordination und Vernetzung der in ihrem Einzugsgebiet laufenden und geplanten Projekte zu. Durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie bietet sich den Flussgebietskommissionen in Europa die Chance, einzugsgebietsbezogene Strategien zur nachhaltigen Entwicklung der Flüsse zu entwickeln.

Für die Oder gilt, dass sie sich eigentlich in einer guten Ausgangsposition befindet, da nur drei Staaten sowie die Europäische Union beteiligt sind. Problematisch sind die unausgewogene Verteilung des Einzugsgebietes und die sozioökonomischen Unterschiede in den Anrainerstaaten.

Kommunikation ermöglichen

Mehrsprachige Mitarbeiter und fachlich versierte Dolmetscher sind die Basis einer erfolgreichen internationalen Kommissionsarbeit. Der mit den Übersetzungen verbundene finanzielle, zeitliche und personelle Aufwand wird extern und intern immer wieder unterschätzt. In der

Oderkommission müssen z.B. alle Dokumente in Deutsch, Polnisch und Tschechisch übersetzt werden. In der Rheinkommission sind es Französisch, Englisch und Deutsch. In der Donaukommission hat man sich aufgrund der vielen beteiligten Staaten auf Englisch als Arbeitssprache geeinigt.

Kontinuität und Qualität der Arbeit gewährleisten

Ein gut funktionierendes und finanziell sowie personell entsprechend ausgestattetes Sekretariat ist wichtiger Bestandteil einer internationalen Flussgebietskommission. Hier laufen alle Fäden zusammen und die Kontinuität der Zusammenarbeit kann verbessert werden. Kontinuität ist notwendig, um Vertrauen zwischen den Vertragsparteien wachsen zu lassen und gemeinsame Ziele zu entwickeln. Beginnend mit dem Austausch von Daten über die Gewässerqualität, Kooperationen bei einzelnen Projekten, wie z.B. gemeinsamen deutsch-polnischen Kläranlagen, lernen sich die Akteure und Verantwortlichen der verschiedenen Anrainerstaaten kennen. Schritt für Schritt können dann aus gemeinsamen Absichtserklärungen schließlich von allen Vertragsparteien umzusetzende Aktionsprogramme entwickelt werden. Für eine junge Flussgebietskommission wie die IKSO ist es daher umso kritischer, dass innerhalb kurzer Zeit der Leiter der deutschen Delegation, der Geschäftsführer des Sekretariats und durch den Bruch der polnischen Regierungskoalition sogar der Präsident der IKSO ausgewechselt worden sind.

Für eine effektive und qualitativ hochwertige Kommissionsarbeit ist zudem notwendig, dass die Länder sachkundige und entscheidungsbefugte Vertreter entsenden. Die Bedeutung, die ein Mitgliedsstaat der Kommission oder einer ihrer Arbeitsgruppen beimisst, lässt sich daran ablesen. Vertreter, die keine entsprechende Position in den zuständigen Ministerien oder Verwaltungen ihres Landes innehaben, sind auch nicht in der Lage, über die aktuelle Situation zu berichten, geschweige denn zu verhandeln. Unter solchen Bedingungen zu Stande gekommene Vereinbarungen werden mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht von den Mitgliedsstaaten akzeptiert und umgesetzt.

Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit fördern

Für internationale Flussgebietskommissionen sind Öffentlichkeitsarbeit und Partizipation der Betroffenen von großer Bedeutung. Denn

nur wenn internationale Organisationen wie die IKSO bei der Bevölkerung und den zuständigen Behörden in den jeweiligen Ländern bekannt und akzeptiert sind, werden die auf höchster Ebene getroffenen Entscheidungen und entwickelten Strategien auch entsprechend umgesetzt. Eine Kommission, von deren Existenz kaum jemand weiß, wird auf lange Sicht nicht viel bewirken können. Und es passiert, was in der internationalen Zusammenarbeit leider häufig passiert: Es wird lediglich viel Papier mit Absichtserklärungen bedruckt.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit zeichnet sich heute durch eine gut strukturierte, informative und aktuelle Internetpräsenz, leicht zugängliche Publikationen über die Arbeit und die Programme der Kommission sowie eine funktionierende Pressearbeit aus.

Durch staatliche Verträge eingesetzte Flussgebietskommissionen müssen in besonderer Weise darauf hinarbeiten, die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung zu integrieren (Milich/Varady 1998). Die Partizipation muss über eine reine Information der Öffentlichkeit hinausgehen und eine echte Teilnahme am Entscheidungsfindungsprozess ermöglichen. Wichtige Schnittstelle und Grundbaustein der Bürgerbeteiligung ist die Integration von Nichtregierungsorganisationen und Kommunen in die Kommissionsarbeit. Ein geregeltes Verfahren für die Anerkennung von Nichtregierungsorganisationen sollte entwickelt werden. Zumindest eine regelmäßige Anhörung der Belange der Kommunen, Bürger und Nichtregierungsorganisationen sollte in jedem Flusseinzugsgebiet ermöglicht werden.

Im Bereich Öffentlichkeitsarbeit hat die IKSO noch viel zu leisten. Eine Internetpräsenz ist geplant, jedoch noch nicht verwirklicht. Publikationen liegen vor, jedoch nicht in ausreichender Stückzahl. Problematisch für die IKSO war, dass das Sekretariat erst im Laufe des Jahres 2000 seine Arbeit voll aufgenommen hat, so dass in der Zukunft mit einer Verbesserung der Situation zu rechnen ist. Die Arbeitsgruppe Hochwasserschutz und die Arbeitsgruppe Ökologie der IKSO haben damit begonnen, Nichtregierungsorganisationen in ihre Arbeit zu integrieren, jedoch existiert noch kein geregeltes Verfahren und es finden keine regelmäßigen Anhörungen statt.

Ein solches Verfahren wurde für die IKSR entwickelt und die akkreditierten Nichtregierungsorganisationen werden regelmäßig zum Austausch eingeladen. Auf dem im Jahr 2000 aktualisierten Internet-

auftritt⁹ sind wesentliche Informationen und Dokumente veröffentlicht.

Bei der Entwicklung des Donauschutzprogramms haben Nichtregierungsorganisationen von Beginn an eine wichtige Rolle gespielt (Transboundary Freshwater Dispute Database 2000). Die Donaukommission verfügt über eine erst vor kurzem aufgebaute und sehr informative Internetpräsenz.¹⁰

Verwaltungsstrukturen transparent machen

Der Transformationsprozess kennzeichnet Polen und Tschechien als Staaten mit einer intensiven Umstrukturierung der Verwaltung, zahlreichen Gesetzesnovellen und einer schwachen finanziellen Basis (EETAC 2000). Seit mehreren Jahren soll in Polen ein neues Wassergesetz verabschiedet werden und die Wasserwirtschaft wurde in den letzten Jahren völlig neu strukturiert. In vielen Transformationsländern ist die Verbindung zwischen Wasserwirtschaft und Regionalplanung bzw. Raumordnung oft nicht ausreichend entwickelt, die komplizierten und undurchsichtigen Strukturen der Wasserwirtschaft sind in allen Transformationsländern ein Problem (ebd.). Dies erschwert die internationale Zusammenarbeit. Wenn sich Zuständigkeiten und Bezeichnungen häufig und kurzfristig ändern, ist es schwierig, die richtigen Verhandlungspartner zu finden und es entstehen Unsicherheiten bei Abkommen und Vereinbarungen.

Umgekehrt ist die föderale Struktur Deutschlands und die nicht an den Einzugsgebieten, sondern nach Verwaltungsgrenzen aufgebaute Wasserwirtschaft für die Partnerländer Deutschlands ein komplexes Gebilde. Wie jeder Staat, so ist auch jedes Bundesland bestrebt, innerhalb seines Hoheitsgebietes möglichst unabhängig zu bleiben. Z.B. sind sowohl Brandenburg als auch Sachsen dabei, für die Lausitzer Neiße, einem Zufluss zur Oder, jeweils ihr eigenes Hochwasservorhersagesystem zu entwickeln. Das Verwaltungsdickicht als Hindernis für eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird auch für den Rhein beklagt (Milich/Varady 1998).

Die internationalen Flussgebietskommissionen können in erheblichem Maße dazu beitragen, dass die unterschiedlichen Verwaltungs-

⁹ <http://www.iksr.org>

¹⁰ Ebd.

strukturen in den einzelnen Ländern von Kommunen, Wirtschaft und Wissenschaft weniger als Hindernis für eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit und für gemeinsame Projekte empfunden werden. Wer, wenn nicht die Experten aus den Behörden der jeweiligen Länder, kann kompetent und zuverlässig die Situation im eigenen Land darstellen.

Finanzierung nachhaltiger Projekte und Förderung von Maßnahmen

Grundsätzlich ist in den Verträgen der Flussgebietskommissionen von Oder, Donau und Rhein festgelegt, dass Maßnahmen von dem Land finanziert werden, in dem sie durchgeführt werden.

Beim grenzüberschreitenden vorsorgenden Hochwasserschutz denkt man zunehmend auch darüber nach, ob nicht Deutschland direkt in Polen Maßnahmen mitfinanzieren soll, die die Situation für Deutschland verbessern. Am Rhein bietet die Stadt Köln dem Bundesland Hessen bereits die Mitfinanzierung von Polderöffnungen an.

In den Transformationsländern ist insgesamt weniger Kapital für die wasserwirtschaftliche Infrastruktur (z.B. Kläranlagen, regional bedeutsame Wasserspeicher) vorhanden (CEETAC 2000). Aus diesem Grund kommt ausländischem Kapital, vor allem der Weltbank und der EU, eine entscheidende Rolle bei der weiteren Entwicklung des Wassersektors in den Transformationsländern zu. Für eine nachhaltige Entwicklung sollten insbesondere kapitalintensive ausländische Finanzierungen strengen Anforderungen unterworfen werden (CEETAC 2000). Es sollten keine Maßnahmen finanziert werden, deren negative Auswirkungen man am Rhein heute mit viel Geld wieder zu kompensieren versucht. Planungen sollten die verschiedenen Interessensvertreter und die betroffene Bevölkerung beteiligen. Wirtschaftliche, soziale und ökologische Kosten und Nutzen sollten gegeneinander abgewogen werden.

Internationalen Flussgebietskommissionen kommt die Aufgabe zu, ein nachhaltiges Gesamtkonzept für das gesamte Einzugsgebiet zu entwickeln, in dem geplante Maßnahmen geprüft werden können und das als Orientierungsrahmen gelten kann. Projekte von grenzüberschreitender Bedeutung sollten von den Flussgebietskommissionen erörtert und beurteilt werden. Dadurch werden nachhaltige Projekte und Maßnahmen gefördert, die im Einklang mit den Zielen und Programmen der Kommission stehen.

Projekte koordinieren

Ein wichtiges Aufgabengebiet von Flussgebietskommissionen ist die Koordination und Vernetzung externer Projekte. Das Hochwasser von 1997 hat die Oder ins Bewusstsein der Öffentlichkeit, der Behörden und der Wissenschaft gerückt. Nach der Flut des Wassers gab es eine wahre Flut von Oderprojekten. Teilweise wurden Projekte parallel und unkoordiniert durchgeführt.

Die IKSO hat erst relativ spät und noch nicht in ausreichendem Maße ihre Rolle bei der Koordination grenzüberschreitender Projekte wahrgenommen. In der Oderkommission wurde 1999 bereits einmal der Versuch unternommen, eine Übersicht über die wichtigsten Projekte an der Oder aufzustellen. Allerdings ist diese Liste bisher nur in Polnisch verfügbar und wurde nicht aktualisiert. In der Arbeitsgruppe »Hochwasser« der IKSO wird über den Stand der wichtigsten internationalen Projekte zum Hochwasserschutz regelmäßig berichtet, jedoch sind die Informationen nur in den Protokollen der Arbeitsgruppe enthalten und nicht systematisch abrufbar.

Unbestreitbar sind die einzelnen Projekte in erster Linie selbst für die Koordination und den Kontakt zu anderen Projekten verantwortlich. Wichtige Arbeitsergebnisse zur Oder sollten der Kommission bzw. dem Sekretariat der Kommission ohne Aufforderung zugänglich gemacht werden. Auf der anderen Seite muss sich auch die Kommission aktiv um die Vernetzung und Koordination der Projekte, z.B. durch die Ausrichtung von Symposien, bemühen. Das erfordert finanzielle und personelle Ressourcen, dient aber gleichzeitig dazu, die Ziele und Empfehlungen der Kommission zu transportieren und ihre Bedeutung zu stärken.

Strategien und Instrumente für die Umsetzung entwickeln

Die Umsetzung der in den Flussgebietskommissionen von Donau, Rhein und Oder ausgearbeiteten Aktionsprogramme liegt in der Verantwortung der Mitgliedsländer. Die Delegationen berichten wiederum in der Kommission über den Stand der Entwicklung in ihren Ländern, so dass eine gewisse weiche Kontrolle gegeben ist. Wichtig ist es, in den Aktionsprogrammen möglichst genaue Ziele und konkrete Zeitvorgaben festzulegen, damit eine Evaluierung erfolgen kann. Die Aktionsprogramme dürfen nicht bloße Worthülsen bleiben, sondern müssen eine gewisse Verbindlichkeit erlangen. Direkte Sanktionen bei

Nichterfüllung der festgesetzten Maßnahmen sind im Rahmen zwischenstaatlicher Abkommen mehr als problematisch. Kooperative Instrumente wirken hier langfristig besser als Konfrontation. Daher besteht die Hauptaufgabe der Flussgebietskommissionen darin, die Einzelinteressen der Staaten zu einem gemeinsamen Interesse zu verbinden. Dazu muss der Wille der Anrainerstaaten zur Zusammenarbeit vorhanden sein und ein Klima gegenseitigen Vertrauens herrschen. Unabhängig davon wird es in der Kommissionsarbeit immer Themen geben, die zwischen den Anrainerstaaten strittig bleiben. Für solche Fälle sollten sich die Delegationen auf Instrumente zur Schlichtung und zur Vermittlung einigen.

Chancen der EU-Wasserrahmenrichtlinie nutzen

Die Regelungen der EU und vor allem die EU-Wasserrahmenrichtlinie spielen in den europäischen Flussgebietskommissionen eine wichtige Rolle. Da Tschechien und Polen der EU beitreten wollen, dienen sie auch in der IKSO als Verhandlungsmaßstab, z.B. bei der Festlegung von Grenzwerten. Die EU-Wasserrahmenrichtlinie verbietet eine Verschlechterung des Zustands und fordert einen guten ökologischen Zustand für alle Oberflächengewässer. Bei stark veränderten oder künstlichen Gewässern wird stattdessen ein gutes ökologisches Potenzial verlangt. Der gute ökologische Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial umfassen hydromorphologische, biologische und physikalisch-chemische Komponenten.

Für alle Flusseinzugsgebiete sollen Bewirtschaftungspläne erstellt werden. Diese sollen das Gewässer beschreiben, die signifikanten Belastungen und das Messnetz darstellen und in einem Maßnahmenprogramm die Umweltziele definieren.

Die Erarbeitung eines solchen Planes bietet den Flussgebietskommissionen in Europa die Chance, nicht nur auf bestimmte Themen beschränkte Aktionsprogramme zu verfassen, sondern ein konkretes Konzept für eine nachhaltige Entwicklung des Einzugsgebiets vorzulegen. Interessenvertreter aller Wassernutzungssektoren können und sollen an diesem Prozess beteiligt werden.

Für die Oder wurden die notwendigen Planungsgrundlagen bereits mit dem Projekt »ODERREGIO«¹¹ und dem »Oder-Auen-Atlas«¹²

11 »ODERREGIO«: Mit INTERREG IIC gefördertes Projekt zur Erarbei-

des WWF geschaffen. Jedoch steht zu befürchten, dass die nationalen und sektoralen Einzelinteressen an der Oder einen effektiven Dialog dieser Dimension noch nicht zulassen. Da auf Polen mit 89 % der größte Anteil des Odereinzugsgebiets entfällt, liegt es letztlich an den Möglichkeiten und dem Engagement der polnischen Delegation, einem solchen Prozess zum Erfolg zu verhelfen.

Inwieweit sich der Beitritt Polens und Tschechiens zur Europäischen Union auf die Situation an der Oder auswirken wird, ist schwer zu beurteilen. Die heute unterschiedlichen Modi bei der Vergabe von EU-Fördermitteln in Deutschland einerseits und Polen und Tschechien andererseits werden verschwinden. Dadurch werden grenzüberschreitende Projekte einfacher zu beantragen sein. Vermutlich wird sich der Nutzungsdruck auf die Oder erhöhen und damit Nutzungskonflikte verstärkt aufbrechen lassen.

Bereits heute führen die polnischen Pläne über den weiteren Ausbau der Oder als Schifffahrtsstraße zwischen Polen, Deutschland und Tschechien zu Diskussionen und Abstimmungsbedarf. Kosten und Nutzen für Wirtschaft, Natur und Bevölkerung müssen analysiert und in einem partizipativen Prozess gegeneinander abgewogen werden. Bisher ist das Thema des Ausbaus der Oder von der IKSO nicht unmittelbar aufgegriffen worden.

Mit der europäischen Agrarpolitik wird es zu massiven Änderungen der Landnutzung und damit zu weitreichenden Veränderungen des Einzugsgebiets der Oder kommen. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Forderung nach einem gemeinsamen Konzept zur nachhaltigen Entwicklung des Odereinzugsgebiets noch stärker an Bedeutung.

tung eines transnationalen Konzepts zum vorbeugenden Hochwasserschutz im Einzugsgebiet der Oder. Auftraggeber: Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg unter Beteiligung von Planungsbehörden in Deutschland, Polen und Tschechien. Durchführung: Büro Infrastruktur und Umwelt, Potsdam u.a. Laufzeit: 1999 bis 2001. Eine Fortführung ist geplant.

- 12 »Oder-Auen-Atlas« (2001): Einzugsgebietsorientierte Datengrundlage für naturschutzfachliche Fragestellungen und ökologisch orientierten Hochwasserschutz. Erarbeitet vom WWF-Aueninstitut in Rastatt in Zusammenarbeit mit polnischen und tschechischen Nichtregierungsorganisationen und Universitäten.

Von der Strategie zur Umsetzung?

Schlechte Wasserqualität, ein gestiegenes Hochwasserrisiko, der Verlust an Biodiversität und sinkende Grundwasserstände sind die Folgen einer nicht nachhaltigen Nutzung der Flüsse durch den Menschen. An internationalen Flüssen können diese Probleme nur gemeinsam gelöst werden. Internationale Flussgebietskommissionen sind ein wichtiges Instrument, die verschiedenen Interessen der Anrainerstaaten gegeneinander abzuwägen und gemeinsame Ziele und Programme zu entwickeln. Die Voraussetzungen dazu sind der Wille zur Zusammenarbeit, das gegenseitige Vertrauen und entsprechende politische Rahmenbedingungen. Dass Deutschland heute neben der Rheinkommission auch an Flussgebietskommissionen von Oder und Donau beteiligt sein kann, ist wesentlich auf den politischen Umbruch in den Staaten des ehemaligen Ostblocks zurückzuführen.

Schlüsselbegriffe für den Schutz und die Nutzung internationaler Gewässer sind die Vermeidung negativer grenzüberschreitender Einflüsse sowie die Einhaltung des Verursacher- und des Vorsorgeprinzips.

Die Bedingungen für die internationale Zusammenarbeit sind in jedem Flusseinzugsgebiet unterschiedlich. Sie werden bestimmt durch die geographischen Gegebenheiten des Einzugsgebiets und beeinflusst durch die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in den Anrainerstaaten.

Zu den vordringlichsten Aufgaben der internationalen Flussgebietskommissionen gehört die Verbesserung der Wasserqualität. Die großen Hochwasserereignisse an Rhein und Oder haben den Hochwasserschutz mit auf die Tagesordnung gebracht. Auch dem Schutz der Flussökosysteme wird zunehmend mehr Bedeutung beigemessen.

Schwierigkeiten aufgrund der Sprache und der unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungssysteme werden die grenzüberschreitende Zusammenarbeit immer vor gewisse Probleme stellen. Eine möglichst kontinuierliche Arbeit zu gewährleisten ist vor diesem Hintergrund besonders wichtig. Es gilt nicht nur, fachlich und politisch gemeinsame Ziele zu entwickeln, sondern auch gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. Der Erfolg oder Misserfolg internationaler Flussgebietskommissionen hängt daher nicht nur von den äußeren Rahmenbedingungen, sondern häufig auch vom Engagement einzelner Personen ab.

Schwierig zu beantworten bleibt die Frage, wie Flussgebietskommissionen die von ihnen beschlossenen Maßnahmen in den Anrainerstaaten durchsetzen oder finanzieren sollen. Das Budget reicht oft gerade für die direkten Kosten der Kommissionsarbeit. Eine gute Öffentlichkeitsarbeit, die wirkliche Partizipation der Kommunen, Nicht-regierungsorganisationen und der Bürger sowie die Koordination externer Projekte verlangt eine entsprechende finanzielle und personelle Ausstattung der Kommission und des Sekretariats.

Die Transformationsländer benötigen bei der Umsetzung kostenintensiver Maßnahmen finanzielle Unterstützung. Andererseits darf der Grundsatz des Verursacherprinzips nicht zu sehr aufgeweicht werden. Die internationale Zusammenarbeit verliert ihre Glaubwürdigkeit, wenn die Kosten und Lasten internationalisiert werden, der Nutzen jedoch nur bestimmten Staaten zugute kommt.

Da die Nutzung von Flüssen immer auch einen Nutzungskonflikt beinhaltet, müssen unter der Beteiligung aller Interessengruppen gemeinsame Strategien entwickelt werden, in denen die Prioritäten einer nachhaltigen Flussentwicklung abgestimmt werden. Diese Arbeit muss an der Oder noch geleistet werden. An Donau und Rhein wurde mit dieser Aufgabe bereits begonnen.

Das Ziel gemeinsamer Aktionsprogramme für eine nachhaltige Entwicklung sollte ein natürlicher, d.h. weitgehend frei fließender Fluss mit sauberem Wasser und einer arten- und individuenreichen Flora und Fauna sein (Müller 2000). Der Mensch muss dazu die Bedeutung und Dynamik naturnaher Flüsse wieder verstehen und akzeptieren lernen. Die zahlreichen großen Hochwasser der letzten Jahre waren ein Impuls für die Zusammenarbeit und bieten die Chance, gemeinsam neue Strategien zum Schutz und zur Nutzung internationaler Flusseinzugsgebiete zu entwickeln. Die EU-Wasserrahmenrichtlinie bietet den internationalen Flussgebietskommissionen die Möglichkeit, dabei eine wichtige Rolle zu übernehmen. Erfolge werden sich jedoch nicht an immer neuen Aktionsprogrammen, sondern an deren Umsetzung vor Ort messen lassen müssen.

Literatur

- Barandat, Jörg (2001): »Sie graben uns das Wasser ab ...«. Grenzüberschreitende Gewässersysteme und internationales Recht«, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 6/2001, Frankfurt/Main, S. 181-184.
- BfG (Bundesanstalt für Gewässerkunde) (1997): Das Oderhochwasser 1997. Bericht für die Arbeitsgruppe »Aktionsplan Oder« der IKSO, Berlin, Koblenz (BfG-1084).
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (1999): Materialien »Wasser – Konflikte lösen, Zukunft gestalten«, Berlin.
- CEETAC (*The Central and Eastern Europe Regional Technical Advisory Committee*) (2000): Water for the 21st century: Vision to Action, Central and Eastern Europe, Stockholm.
- IKSO (Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung) (1999): Das Oderhochwasser, Wroclaw.
- IKSR (Internationale Kommission zum Schutz des Rheins) (1999): 2. Internationales Rhein-Symposium Lachs 2000, 10.-12. März 1999, Rastatt, Koblenz.
- IKSR (Internationale Kommission zum Schutz des Rheins) (2001): Veröffentlichung über die Rheinministerkonferenz am 29. Januar 2001 in Straßburg, Koblenz.
- Konold, Werner/Schütz, Wolfgang (1996): »Die Donau – Gefährdung eines internationalen Flusses«, in: José L. Lozán/Hartmut Kausch (Hg.) (1996), Warnsignale aus Flüssen und Ästuaren, Berlin: Parey.
- Lozán, José L./Kausch, Hartmut (Hg.) (1996): Warnsignale aus Flüssen und Ästuaren, Berlin: Parey.
- Milich, Lenard/Varady, Robert G. (1998): »Managing transboundary resources. Lessons from river-basin accords«, in: Environment 40/8, Washington, S. 10-41.
- Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung Brandenburg (MLUR) (1999): Zeitplan bei Erneuerung der Oderdeiche wird eingehalten, Pressemitteilung vom 29. Juni 1999, Potsdam (<http://www.brandenburg.de/land/mlur/presse/>) (Stand: 2001).
- Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung

- Brandenburg (MLUR) (2000): Zukunft und Sicherheit für das Flussgebiet der Oder – Gemeinsames Programm der polnisch-brandenburgischen Arbeitsgruppe »Oder 2006«, hg. vom Ministerium und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin, Potsdam, Dezember 2000.
- Müller, Hartmut (2000): Quo vadis Oder?, Vortrag auf der Konferenz der Wasserwirtschaft im Einzugsgebiet der Oder, Karpacz, Mai 2000 (<http://www.odra.pl>).
- Petersberger Erklärung (1998): »Petersberger Erklärung. Internationales Dialogforum zu globaler Wasserpolitik«, in: BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (1999): Materialien »Wasser – Konflikte lösen, Zukunft gestalten«, Berlin.
- Schmitt, Anne (2000): Länderübergreifendes Hochwassermanagement im Oder-Einzugsgebiet – Projektergebnisse, Studie im Rahmen des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung, Jahrgang 1999/2000, Cottbus.
- Transboundary Freshwater Dispute Database (2000): The Environmental Program for the Danube River. Case Study Summary, Oregon (<http://terra.geo.orst.edu/users/tfdd>).
- Weltkommission für Staudämme (2000): Staudämme und Entwicklung: Ein neuer Rahmen zur Entscheidungsfindung. Bericht der Weltkommission für Staudämme, London: Earthscan (<http://www.dams.org>).
- Wolf, Aaron T./Natharius, Jeffrey A./Danielson, Jeffrey J./Ward, Brian S./Pender, Jan K. (1999): »International River Basins of the World«, in: International Journal of Water Resources Development 15/4, S. 287-427 (<http://terra.geo.orst.edu/users/tfdd>).
- WWF (1999): Europe's Living Rivers – an agenda for action, WWF International, Kopenhagen: European Freshwater Programme WWF International.

TRADITION, SELBSTBESTIMMUNG, KOOPERATION UND DIE ZUKUNFT DES ARALSEES – EINE SUCHE NACH NEUEN WEGEN AUS DER KRISE

MAJA SCHLÜTER

Die Krise im Aralseebecken ist durch die Bilder des austrocknenden Aralsees inzwischen weltberühmt. Sie stellt eine neue, von ihren Ausmaßen bisher unbekannte Herausforderung an die internationale Zusammenarbeit dar. Nachdem zehn Jahre internationalen Engagements in Zentralasien nicht die erwünschte Wirkung gezeigt haben, ist diesbezüglich in der internationalen Gemeinschaft vielerorts Ernüchterung eingetreten. Einige Geber ziehen sich nach dem Optimismus der ersten Jahre nun wieder resigniert aus der Region zurück.

Trotz intensiver Bemühungen vieler Akteure, mehrerer Tausend Projekte, Millionen von Dollar und einer Vielzahl von internationalen Experten fehlen bisher erkennbare Fortschritte zur Verbesserung der ökologischen und sozioökonomischen Lage in Zentralasien. Die Transformation zur Marktwirtschaft geht nur schleichend voran. Eine wirkliche Demokratisierung ist bisher kaum erkennbar. Die wirtschaftliche Lage ist nach wie vor äußerst kritisch. In den meisten zentralasiatischen Ländern liegt das Bruttosozialprodukt heute noch unter oder nur leicht über dem von 1990. Der Lebensstandard vieler Teile der Bevölkerung ist seit der Unabhängigkeit gesunken und die soziale Infrastruktur degradiert. In den Staaten herrschen autoritäre Regime in unterschiedlich starker Ausprägung, die alle mehr oder weniger stark auf die Person des Präsidenten ausgerichtet sind.

Sicherlich sind zehn Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen, aber auch politischen Situation vor Ort keine lange Zeit. Trotzdem stellt sich die Frage, worin die Ursachen der Erfolglosigkeit vieler Projekte liegen.

- Sind die vorhandenen technischen und finanziellen Mittel noch unzureichend, um die notwendigen Veränderungen anzugehen?
- Sind die notwendigen Reformen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft nicht (mit Hilfe von außen) durchführbar, solange sich in der Führung und Organisation der Staaten, die größtenteils von der Sowjetunion übernommen wurden, keine deutlichen Veränderungen vollziehen?

- Sind die internationalen Akteure in ihrem Versuch, die Entwicklung der Region positiv zu beeinflussen, mit den herkömmlichen Mitteln gescheitert?

In diesem Beitrag soll die Rolle der internationalen Gemeinschaft bei der Minderung der Krise im Aralseebecken untersucht und mögliche neue Schwerpunkte und Herangehensweisen diskutiert werden. Skizzenhaft werden zuerst die verschiedenen Dimensionen der Aralseekrise aufgezeigt. Da nur einige Facetten beleuchtet werden können, bleiben diese Betrachtungen allerdings unvollständig. Sie finden vorwiegend aus dem Blickwinkel der Wasserproblematik statt, die für viele Aspekte der Entwicklung der Region eine entscheidende Rolle spielt und zugleich mit anderen Bereichen, wie z.B. der Sozioökonomie und dem Rechtswesen, stark vernetzt ist. Die Krise im Aralseebecken wird dabei auch als Beispiel für den Umgang und die Lösung komplexer Situationen gesehen, die in der Zukunft aufgrund zunehmender Ressourcenknappheit und wachsender Vernetzung der Probleme mit den Akteuren auch in anderen Regionen der Welt auftreten werden.

Eine kurze Charakteristik der Region und ihrer Problematik

Die mit dem Zerfall der UdSSR aus den ehemaligen sowjetischen Republiken Mittelasiens neu entstandenen Staaten Kasachstan, Kirgistan, Tadjikistan, Turkmenistan und Usbekistan erhielten 1991 mit ihrer Unabhängigkeit auch das schwierige Erbe der so genannten »Aralseekrise«. Die »Aralseekrise« steht dabei stellvertretend für die schweren ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme aller zentralasiatischen Staaten nach 70 Jahren Sowjetherrschaft mit ihrer einseitig auf die Baumwollproduktion ausgerichteten Wirtschaft. Sie übersteigen momentan die finanziellen Kräfte und Möglichkeiten der neuen Staaten, die sich erst einmal selbst konstituieren müssen. In dieser Not rief man die Weltgemeinschaft zu Hilfe.

Das Aralseebecken ist im Osten, Süden und Westen von hohen Gebirgszügen begrenzt. Ihre Gletscher und Schneefelder speisen die beiden größten Flüsse des Beckens, den Amudarya und den Syrdarya, von deren Wasser die ganze Region lebt. Nach ihrem mehrere Tausend

Abbildung 1: Politische Karte Zentralasiens mit den beiden größten Flüssen Amudarya und Syrdarya



Der Karakumkanal, der Turkmenistan bewässert, ist deutlich sichtbar. Das Aralsee-becken umfasst fast die gesamte Fläche der Staaten Kirgistan, Tadjikistan, Turkmenistan und Usbekistan sowie die drei südlichen Provinzen Kasachstans und einen kleinen Teil der Fläche Afghanistans und des Irans. Die Ausmaße des Aralsees entsprechen nicht dem aktuellsten Stand.

Kilometer langen Weg mündeten sie in den Aralsee, den einst viertgrößten See der Welt. Am Oberlauf der Flüsse liegen die Länder Tadjikistan und Kirgistan, beide reich an Wasser und arm an fossilen Rohstoffen. Flussabwärts in den Steppen und Wüsten des Tieflands von Turan, wo eine Besiedlung ursprünglich nur in den Oasen entlang der Flussläufe möglich war, liegen die heutigen Staaten Kasachstan, Turkmenistan und Usbekistan. Sie sind auf den Wasserzufluss von den Nachbarn am Oberlauf angewiesen, verfügen im Gegensatz zu diesen jedoch über z.T. enorme Reserven an fossilen Brennstoffen.

Bewässerungslandwirtschaft wird an den beiden Flüssen, die früher Oxus und Jaxartes genannt wurden, schon seit mehreren Tausend

Jahren betrieben. Nach wie vor sind Landwirtschaft und Viehzucht die wirtschaftlichen Standbeine der Völker Zentralasiens.

Die Region war zur Zeit der Sowjetunion im Westen in Vergessenheit geraten. Erst in den Jahren seit Glasnost und dem darauf folgenden Zerfall der UdSSR geriet sie wieder ins Bewusstsein der westlichen Öffentlichkeit, vor allem durch die Bilder und Berichte, die man über das Austrocknen des Aralsees und seiner schrecklichen Folgen sah und hörte. Fotos von verrosteten Schiffen im Sand des ehemaligen Seebodens gingen um die Welt.

Die »Aralseekrise« bekam sehr schnell den Ruf einer der größten, menschengemachten Katastrophen der Welt und gilt als ein eindringliches Beispiel für die Folgen nichtnachhaltigen Wirtschaftens und einer rücksichtslosen Ausbeutung der Natur. Obwohl die Krise ganz Zentralasien betrifft, nahm der Westen von ihr vor allem in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit der neuen Staaten lediglich das Schicksal des Aralsees und der Bewohner in seiner unmittelbaren Umgebung wahr. Die entscheidenden Probleme der gesamten Region und ihre Ursachen gingen dabei oft in einer Euphorie zur Rettung des Aralsees unter. Die Präsentation der Region als Katastrophengebiet, die sowohl vom Westen als auch von den zentralasiatischen Ländern selbst praktiziert wurde, hat ihr jedoch auf lange Sicht mehr geschadet als genutzt.

Eine Skizze der Dimensionen der »Aralseekrise«

Die »Aralseekrise« hat viele Dimensionen, wovon das Verschwinden des Sees bzw. die ökologischen Folgen nur die sichtbarsten sind. Sie haben die Weltgemeinschaft betroffen gemacht und so zu Spenden angeregt. Andere Effekte jahrzehntelanger Misswirtschaft sind nicht so offensichtlich und nicht direkt mit dem Verschwinden des Sees verbunden. Sie sind aber in ihrer Gesamtheit Ursache und Folge der Krise und können nicht getrennt von ihr betrachtet werden. Manchmal werden sie als Probleme der *Transformation*, manchmal als Probleme schlechten Ressourcenmanagements gesehen, sie tragen letztendlich aber alle zur Verschlechterung der Situation in der Region bei.

Als Folge der Intensivierung der Bewässerungslandwirtschaft, insbesondere des Baumwollanbaus seit den frühen sechziger Jahren, wurde das Bewässerungsnetz immer stärker ausgebaut und den beiden

Flüssen Amudarya und Syrdarya immer mehr Wasser entnommen. Dies ging so weit, dass in manchen Niedrigwasserjahren in den achtziger Jahren kein Tropfen Wasser mehr im Aralsee ankam. Heute verbraucht die Region fast alle der ihr zur Verfügung stehenden Wasserressourcen. Davon fließen über 90 % in die Landwirtschaft.

Die ökologische Dimension

Die Folgen der Wasserentnahme für den See waren auch den sowjetischen Planern bewusst. Damals dachte man, dass man zu gegebener Zeit technische Lösungen für dieses »nebensächliche« Problem finden würde. Der See verlor bis zum Jahr 2000 mehr als die Hälfte seiner Oberfläche und zwei Drittel seines Volumens, der Wasserspiegel sank um mehr als 17 Meter. Das Klima in der Umgebung des Sees wurde extremer, die Häufigkeit pestizid- und salzbeladener Stürme, die die Gesundheit der Bevölkerung schädigen und die Felder versalzen, nahm zu.

Im gesamten Aralseebecken nahm die Produktivität der Böden durch die Baumwollmonokultur und die fehlerhafte Bewässerung rapide ab. Um das Plansoll zu erfüllen, wurden immer mehr Flächen bewässert und immer mehr Düngemittel und Pestizide eingesetzt. Sie verseuchten Wasser und Böden. Die natürlichen Ökosysteme, vor allem in den Deltaregionen, aber auch am Oberlauf der Flüsse degradierten, erstere wegen Wassermangel, letztere wegen Staunässe im Boden oder sie mussten den Feldern weichen. Viele einheimische Arten verschwanden fast vollständig.

Die wirtschaftliche Dimension

Der See hat seine wirtschaftliche Bedeutung, die sich vor allem auf den Fischfang begründete, vollkommen verloren. Dies ließ einen großen Teil der Bevölkerung in den Deltaregionen ohne Arbeit und auch ohne Proteinquellen zurück. Armut, Mangelernährung, aber auch schlechte Umweltbedingungen haben in weiten Teilen des Aralseebeckens den Gesundheitszustand der Bevölkerung stark verschlechtert. Die Kindersterblichkeit ist bedenklich angestiegen. Die sehr wasserintensive Baumwollproduktion ist die Ursache vieler Probleme, sie ist aber gleichzeitig nach wie vor eine der wichtigsten Devisenquellen für den Staat und seine Eliten. Der totale wirtschaftliche Zusammenbruch nach dem Zerfall der Sowjetunion, die Probleme der Transformation

und die Altlasten aus Sowjetzeiten, aber auch die Bürde langer Jahre der Misswirtschaft und Vernachlässigung der Bewässerungssysteme erschweren eine landwirtschaftliche Umgestaltung oder Erneuerung. Es gibt nur wenig Industrie. Der größte Teil der Bevölkerung lebt auf dem Land (55-70 %, World Bank 2001) und ist zu 21-37 % in der Landwirtschaft beschäftigt (21-37 % der erwerbstätigen Bevölkerung, FAO Aquastat 1997/98).

Die soziale/gesellschaftliche und politische Dimension

Diese soziale bzw. gesellschaftliche und die politische Dimension der Krise ist schwieriger zu erkennen und nicht so eindeutig zuzuordnen wie z.B. die ökologischen Probleme der Landwirtschaft. Korruption, Nepotismus und Klanwirtschaft sind Traditionen, die nicht erst in den letzten 40 Jahren in Zentralasien entstanden sind. Ihre Auswucherungen wurden durch das sowjetische System jedoch eher verstärkt als zurückgedrängt. Sie setzen sich heute fast ungehindert in den unabhängigen Staaten fort. Die herrschenden Eliten sichern sich ihre Macht und ihren Einfluss über Loyalitäten und Unterstützung, die sie sich durch Gunsterweisungen »erkaufen«, indem sie Ressourcen verteilen können. Die Untergebenen sichern sich ihren Anteil an den Ressourcen oder Dienstleistungen durch Beziehungen, Unterwerfung und »Gaben«.

Mit dem Zerfall eines einheitlichen, zentral von Moskau aus gelenkten zentralasiatischen Gebiets wurden die fünf unabhängigen Staaten mit neuen Herausforderungen der zwischenstaatlichen Kooperation konfrontiert. Aus dem Aralseebecken wurde ein internationales Flussbecken, dessen knappe Wasserressourcen nun »gerecht« unter den Staaten verteilt werden mussten. Dies wird durch die Produkte sowjetischer Planung noch erschwert.

Z.B. bestehen Grenzen, die sich nicht an den Siedlungsgebieten der Völker orientieren und Wasserreservoirs befinden sich in anderen Staaten als die Wassernutzer etc. Zwischen den »Wasserlieferanten« Kirgistan und Tadjikistan am Oberlauf der Flüsse und den »Wassernutzern« Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan am Unterlauf entstanden Nutzungskonflikte. Erstere wollen das Wasser im Winter zur Stromerzeugung nutzen, letztere brauchen das Wasser im Frühjahr und Sommer, um ihre Felder zu bewässern. Dieser Interessenskonflikt löst inzwischen jedes Jahr neue Spannungen zwischen Kirgistan und den

unteren Anrainern aus. Eine seiner Folgen ist ein riesiger See in der Wüste, in dem das Wasser ungenutzt verdunstet. Er wird aus dem Wasser gespeist, das Kirgistan zur Stromerzeugung zu einem Zeitpunkt im Winter ablässt, wenn die Kanäle in Usbekistan und Kasachstan gefroren sind und die Mengen an Wasser nicht fassen können. Dieser Konflikt belastet die usbekisch-kirgisischen und kasachisch-kirgisischen Beziehungen stark und führt trotz vertraglich geregelter Ausgleichsmechanismen, wie den Tausch von Gas und Öl gegen Wasser, jedes Jahr von neuem zu diplomatischen Spannungen, die sich z.B. im Abschalten der Telefonverbindungen zwischen den Ländern äußern. Die Länder am Oberlauf sind durch ihren Mangel an nicht erneuerbaren Ressourcen umgekehrt von den Ländern im Tiefland abhängig. Dies stellt die Basis für Verhandlungen dar.

Um Konflikte wegen des Wassers in der Region zu vermeiden, wird die Verteilung der Wasserressourcen unter den Staaten nach wie vor nach den alten sowjetischen Quoten geregelt, die heute oft nicht mehr sinnvoll sind. Die Frage einer gerechten und sinnvollen Verteilung der Ressourcen stellt sich sehr dringend. Dies haben zuletzt die Dürren in den Jahren 2000 und 2001 noch unterstrichen. Bisher bemühen sich die Staaten, einen Konflikt zu vermeiden. Angesichts immer knapper werdender Wasserressourcen könnte sich dies jedoch rapide ändern. Hier versucht die internationale Gemeinschaft bereits seit langem, Lösungen zu entwickeln und anzumahnen.

Die größte aktuelle Bedrohung für die Stabilität der Region besteht jedoch in den letzten Jahren durch Angriffe islamischer Fundamentalisten vor allem auf Usbekistan. Die Kämpfer der verbotenen Islamischen Bewegung Usbekistans, die sich im Winter nach Afghanistan und in die Berge Tajikistans zurückziehen konnten, sind in den Sommern 1999 und 2000 über Tajikistan und Südkirgistan nach Usbekistan eingedrungen. Ihr Ziel ist, nach offizieller Sicht, die Absetzung des usbekischen Präsidenten Islam Karimov sowie die Errichtung eines islamischen Staates im dicht besiedelten Ferganatal im Südosten Usbekistans. Es ist jedoch schwer, ein klares Bild über die Situation und die Bedrohung zu bekommen, ebenso wie es unmöglich ist, die Zusammenhänge mit dem florierenden Drogenhandel von Afghanistan über Tajikistan nach Russland und in den Westen zu durchschauen. Seit des Sturzes des Talibanregimes in Afghanistan hat sich die direkte Bedrohung etwas entschärft. Andererseits könnte ein sich entwickeln-

des Afghanistan durch seinen berechtigten Anspruch auf Wasser aus dem Amudarya-Fluss die angespannte Wassersituation erschweren.

Dies sind nur einige der Probleme, mit denen die Region zu kämpfen hat und die sich alle mehr oder weniger stark gegenseitig beeinflussen. Sie sind Wissenschaftlern, Ingenieuren, Beratern und auch den Politikern hinreichend bekannt. Über wenige Regionen wurden so eine Reihe von Studien angefertigt, wie z.B. über Zentralasien. Die eigentlichen Schwierigkeiten liegen in der Synthese der Ergebnisse und Erkenntnisse in den unterschiedlichen Bereichen, im Vermitteln des Wissens an die Politik und letztendlich in seiner integrierten Umsetzung. Mögliche Methoden für diese Umsetzung sind in den einzelnen Bereichen häufig bereits bekannt, allerdings noch wenig erprobt. Ihre Brauchbarkeit sollte in Pilotversuchen getestet werden.

Internationales Engagement in Zentralasien

Angesichts der Ausmaße der Krise und motiviert durch die Aussichten auf einen neuen Markt und die Ausbeutung der Öl- und Gasreserven zögerte die internationale Gemeinschaft nicht lange, mit Hilfsprogrammen und Scharen von Experten und Beratern in die Region zu kommen. Zudem hat Zentralasien durch seine geostrategische Lage ein großes politisches Gewicht. Jeder wollte ein Stück von dem Kuchen bekommen und man war darum bemüht, Russland, dem historischen Partner Zentralasiens einerseits und der Türkei mit ihrem neu erwachenden Panturkismus andererseits, das Feld nicht zu überlassen. Es galt auch, eine Islamisierung der Region durch die moslemischen Nachbarländer zu verhindern.

Die Rettung des Aralsees diente den Geberländern dabei lange als Legitimation für ihr letztendlich wirtschaftlich motiviertes Engagement in der Region. Die Ausweitung der Bezugsquellen für Öl und Gas ist einer der Hauptgründe für die amerikanischen Aktivitäten in Zentralasien. Dabei wird die Erhaltung der Stabilität in der Region und die Schaffung eines günstigen Wirtschaftsklimas als eine der dafür notwendigen Hauptvoraussetzungen gesehen. Die Beseitigung von Umweltschäden, über deren Notwendigkeit in der Region weitestgehend Einigkeit herrscht, diente dabei als eine erste Übung in zwischenstaatlicher Kooperation (Weinthal 2000). Für die zentralasiatischen Staaten

hingegen war der austrocknende See ein Mittel, Gelder in die Region zu locken.

Erste bilaterale und internationale Projekte begannen in Zentralasien bereits 1992/93. Man sah die Region als neue Handelsverbindung zwischen Asien und Europa an. Darüber hinaus war sie als Rohstofflieferant und vor allem als Partner gegen mögliche Blöcke aus Russland, China, Türkei, Iran etc. unerlässlich. Ihre Demokratisierung und ihr Übergang zur Marktwirtschaft wie auch die Verbesserung der ökologischen/landwirtschaftlichen Situation wurden als sinnvoll angesehen. Technische Hilfe einerseits und Unterstützung der Transformation in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie andererseits wurden dabei jedoch selten als Einheit gesehen, sondern fanden getrennt statt.

Auf einem Treffen großer internationaler Geber wie Weltbank, UNDP, UNEP, GEF etc. in Paris 1994 wurden erste groß angelegte technische Hilfsmaßnahmen diskutiert. Daraus entwickelte sich das so genannte *Aral Sea Basin Program*, ein umfangreicher Maßnahmenkatalog zur Verbesserung des Wassermanagements und der Förderung der zuständigen Institutionen. Es wird größtenteils von GEF und den Niederlanden finanziert und von der Weltbank realisiert (World Bank 1998). Inzwischen ist das Projekt in der Umsetzungsphase, nachdem die Vorbereitungsphase aufgrund von Schwierigkeiten bei der Beurteilung des Status quo und der Bestimmung der nötigen Maßnahmen viel mehr Zeit in Anspruch genommen hatte, als ursprünglich geplant gewesen war.

Viele andere Organisationen und Länder initiierten Projekte unterschiedlichster Größe und Ausrichtung. Unter ihnen internationale Organisationen (UNDP, UNESCO, UNFPA, OSZE, EU [TACIS], ILO etc.), nationale Organisationen (USAID, KAS, FES, GTZ, NOVIB etc.) und internationale Nichtregierungsorganisationen (z.B. Ärzte ohne Grenzen). Technische Hilfe floss in großem Umfang in die Bewässerungslandwirtschaft, in die Ausbildung und den Aufbau von Institutionen im Bereich des Wassermanagements. *Transformationshilfe* wurde z.B. in Form von Förderung klein- und mittelständiger Unternehmen, Politikberatung, Maßnahmen zur Entwicklung der Zivilgesellschaft und Unterstützung lokaler Nichtregierungsorganisationen geleistet. Wirtschaftliche Entwicklungen und Investitionen scheiterten meist an der fehlenden Rechtssicherheit, der komplizierten und oft willkürlichen Gesetzgebung und dem Staat, der von jedem noch so

kleinen Unternehmen, das einen bescheidenen Profit erwirtschaftet, seinen Anteil einfordert. Nur wer die richtigen persönlichen Beziehungen hat, die ihn vor solchen »Übergriffen« schützen und den Kauf von Material, den Transfer von Geld, das Verstecken von Profiten vor der Steuerinspektion ermöglichen sowie helfen, die Schulden abzubezahlen und Konkurrenten zu unterdrücken, hat letztendlich Erfolg (Taksanov 2000).

Dabei braucht Zentralasien für seine Entwicklung vor allem Investitionen. Die wenigen ausländischen Investoren ziehen sich jedoch aufgrund des schlechten Investitionsklimas zunehmend resigniert zurück. Im Jahr 2000 gab es nur wenige ausländische Investitionen, obwohl z.B. in Usbekistan eine große Privatisierungskampagne gestartet wurde. Da das rechtliche Rahmenwerk zu diesen Privatisierungen immer noch fehlt, war nur eine schwache Investitionsbereitschaft zu bemerken (Rashid 2001).

Eine internationale Zusammenarbeit in und mit Zentralasien könnte sicherlich größere Erfolge aufweisen, wenn ihre Aktivitäten besser koordiniert würden und eine Ausrichtung auf ein allgemein anerkanntes gemeinsames Ziel vorhanden wäre. Oft wickeln die Organisationen ihre eigenen Projekte ab, ohne sie aufeinander abzustimmen. In manchen Fällen kommt es gelegentlich sogar zur Konkurrenz zwischen einzelnen Organisationen. Eigene kurzfristige Erfolge sind meist wichtiger als die langfristige Entwicklung eines gemeinsamen Ziels. Aktivitäten laufen oft parallel, unterstützen gleichzeitig unterschiedliche Institutionen und können teilweise sogar kontraproduktiv sein. Ein Beispiel aus dem sozioökonomischen Bereich ist die Privatisierung staatlicher Ressourcen einerseits und der Austausch von Energieträgern durch internationale Abkommen andererseits.

Aktive Koordination, die über Lippenbekenntnisse und Pflichttreffen hinaus geht, gibt es nur selten. Aufgrund miteinander konkurrierender Hilfsprogramme mussten die zentralasiatischen Partner oft verschiedene Verhandlungen, die häufig ähnliche Bereiche betrafen, aber unabhängig voneinander abgehalten wurden, gleichzeitig führen (Weinthal 2000). Zudem wurde es mit der Zeit immer undurchsichtiger, welche zwischenstaatliche Organisation für die Entscheidungen über die Wasserverteilung zuständig ist und welche von ihnen Programme zur Minderung der »Aralseekrise« entwickeln sollte.

Ein Charakteristikum vieler Projekte im Wasserbereich, wahr-

scheinlich aber auch in anderen Gebieten ist, dass die Schlüsselpositionen im Projektmanagement vor Ort von einigen wenigen hohen Beamten besetzt werden. Teilweise wurde dies auch durch die Geberländer gefördert, die gezielt einige Institutionen aufbauten, um sie für die Umsetzung der Projekte zu nutzen (*capacity building*). Damit konzentrierten sie jedoch Macht und Geld noch stärker in den Händen weniger. Diese sind stark daran interessiert, ihre Position mit allen Mitteln zu erhalten. So werden Stellen für Projektaktivitäten oft vor allem mit dem Blick auf die Loyalität und weniger nach Qualifikation besetzt.

Mangelnde Kenntnisse der jeweils anderen Kulturen, der Herangehensweisen sowie sozialen und historischen Hintergründe erschweren oft die Kommunikation zwischen den Partnern und verhindern den erfolgreichen Ausgang manch eines Projekts. Zentralasien ist ein Mosaik aus Geschichte, Kultur und Religion, das von vielen ausländischen Entscheidungsträgern oft nicht als solches wahrgenommen wird (Cohen 2000). Viele Experten kennen die Region und das kommunistische System nicht, zudem erschweren mangelnde Sprachkenntnisse ihr Verständnis und die Kommunikation mit den Partnern. Oft werden Modelle der Entwicklungszusammenarbeit aus Afrika oder Südamerika nach Zentralasien übertragen, in der Annahme, dass Entwicklung überall gleich sei (Schoeberlein 2000). Eine gewisse Arroganz von Seiten der westlichen Partner stößt auf Abwehrreaktionen von Seiten der größtenteils in Moskau ausgebildeten zentralasiatischen Partner, die sich nicht mit einem Entwicklungsland gleichgesetzt sehen wollen. Ihr Misstrauen »Außenseitern« und auch westlichen Modellen gegenüber findet Bestätigung, wenn ihnen ausländische Experten, die wenig realistische Vorstellungen von den vorliegenden Problemen haben, sagen, was sie zu tun und zu lassen haben. Auf der anderen Seite haben die Zentralasiaten keine Erfahrung im Umgang mit Geberorganisationen und stellen z.T. unrealistische Forderungen.

Wege aus der Krise

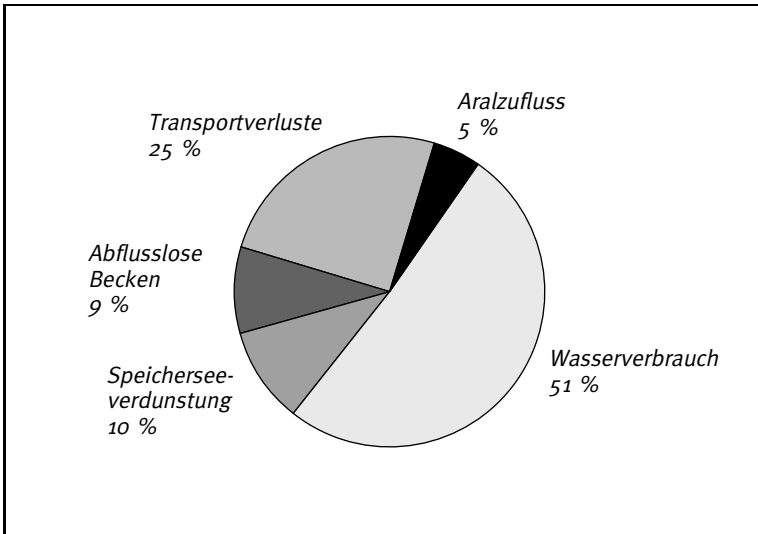
Man kann mit relativ großer Sicherheit sagen, dass ausreichend Wissen und technisches Know-how vorhanden sind, um die ökologische und eventuell auch die ökonomische Krise in Zentralasien zu entschär-

fen. Die zumindest anfangs benötigten technischen und finanziellen Mittel könnten zur Verfügung gestellt werden. Die Region hat genug Wasser, um auch kommende Generationen zu ernähren, selbst angesichts steigender Bevölkerungszahlen (UNESCO 2000). Durch verbessertes Wassermanagement und einen verantwortungsvolleren Umgang mit dieser kostbaren Ressource könnte auch die Umwelt wieder einen Anteil erhalten, so dass degenerierte Ökosysteme zumindest teilweise rehabilitiert werden könnten. Der Aralsee selbst kann allerdings nicht wieder in seinen Zustand von vor 1960 zurückgeführt werden. Die Region hat angesichts des heutigen Bedarfs der Landwirtschaft nicht genug frische Wasserressourcen, um die Verschwendung der letzten 40 Jahre wieder gutzumachen. Statt dessen sollte man Anstrengungen unternehmen, zumindest die Ökosysteme in den Deltaregionen von Amudarya und Syrdarya und an den Oberläufen der Flüsse zu retten, die eine wichtige Funktion für die lokale Bevölkerung haben.

Durch eine Erhöhung der Effektivität der Wassernutzung durch zum großen Teil recht einfache Maßnahmen lässt sich viel Wasser einsparen. Es ist nicht sofort eine vollständige Umstellung der Landwirtschaft auf neue, kostenintensive Bewässerungstechniken nötig, die die Länder im Moment nicht finanzieren könnten. Dies wird jedoch oft als Argument benutzt, um nicht zu handeln. Zurzeit gehen in Zentralasien große Mengen Wasser durch ineffektive Nutzung verloren (Abb. 2). Durch bessere Verteilung und besseres Management könnte bereits viel erreicht werden. Dazu gehört auch der Anbau alternativer Kulturen und produktiverer Sorten sowie die Reduktion von Baumwolle und Reis und die Entfernung der am wenigsten Profit bringenden Felder aus der Produktion. Derzeit werden jedes Jahr große Mengen Wasser gebraucht, um das Salz aus den Feldern herauszuwaschen. Neue Anreize zum Sparen und besseren Wirtschaften oder etwa eine monetäre Abgabe für Wasser könnten viel erreichen. Denn Wasser ist zurzeit kostenlos und wird daher häufig verschwendet. Hinzu kommen veraltete Bewässerungsinfrastrukturen und -techniken.

Die Hindernisse, die solchen Maßnahmen im Wege stehen, liegen im gesellschaftlichen und politischen Bereich. Sie verhindern nicht nur die dringend notwendigen Reformen, sondern auch Maßnahmen zur Steigerung der Effektivität der Wassernutzung und der landwirtschaftlichen Produktion. Ein Wille zur Umsetzung existiert entgegen den Beteuerungen der zentralasiatischen Entscheidungsträger oft nicht.

Abbildung 2: Wassernutzung in Zentralasien in den achtziger Jahren



Quelle: Klötzli 1997

Diese sind im Gegenteil häufig daran interessiert, die bisherigen Strukturen zu erhalten.

Trotz der Erkenntnis, dass sich die gesellschaftlichen, institutionellen und auch sozioökonomischen Rahmenbedingungen gleichzeitig verändern müssen und der Teufelskreis der gegenseitigen Abhängigkeiten unterbrochen werden muss, werden mit Unterstützung der internationalen Geber weiterhin mit hohem finanziellen und personellen Aufwand fast ausschließlich technische Lösungen für die Ressourcen- und Umweltprobleme gesucht. Es fehlen sowohl von Seiten der Wissenschaft als auch von Seiten der Politik und den Institutionen, die für eine Umsetzung verantwortlich sind, Ansätze, die die menschlichen Dimensionen der Krise ebenso berücksichtigen wie die technischen.

Es wird immer fraglicher, ob Reformen unter den zurzeit herrschenden politischen Eliten überhaupt umzusetzen sind. Diejenigen, die vom heutigen System profitieren, werden Widerstand leisten. Sie wollen vor allem Loyalität und Unterstützung der Bevölkerung, die sie

sich durch ein System von Gaben in Form von Wasser, Information, Geld, Dienstleistungen etc. und Gegengaben sichern. Dies findet auf allen Ebenen statt, zwischen landwirtschaftlichen Nutzern und Wasserbehörde ebenso wie zwischen den einzelnen Staaten Zentralasiens und in ihren Beziehungen zu internationalen Gebern. Die zunehmend unübersichtlichen Zuständigkeiten der einzelnen Institutionen verhindern zudem Transparenz. Information erhält neben der Machtfunktion zunehmend auch die Rolle einer Devisenquelle. Dies hat zur Folge, dass viele Daten, auch wenn sie in international finanzierten Projekten erhoben wurden, später nur noch gegen gute Bezahlung erhältlich sind.

Nur ein konzertierter Druck von innen und von außen könnte die vielen Widerstände und Hindernisse eventuell aufweichen. Von innen könnten Veränderungen in der Zukunft u.a. von den jungen, nachkommenden nationalen Eliten erwirkt werden. Sie werden durch Ausbildung und Erfahrungen im Ausland, durch größere Weltoffenheit und bessere Information einen kritischen Blick für die Lage in ihrem Land bekommen. Durch frühe Eigenverantwortung und Selbständigkeit könnten sie den Mut und das Selbstvertrauen bekommen, Veränderungen einzufordern. Dies würde die Chancen für eine Entwicklung erhöhen, die den lokalen Gegebenheiten besser entspräche als die westlichen Modelle. In den traditionell stark altershierarchischen Gesellschaften trauen sich die jungen Bürokraten, Wissenschaftler oder Ingenieure bisher jedoch kaum, Meinungen zu äußern oder eine eigenständige Entscheidung zu treffen, ohne sich vorher die Zustimmung des älteren Vorgesetzten oder Kollegen einzuholen.

Das Potenzial junger lokaler Eliten sollte gefördert werden, indem sie z.B. stärker in internationale Aktivitäten mit eigenverantwortlichen Positionen integriert werden. Zurzeit gibt es zwar viele lokale junge Kräfte die, vor allem auf Grund ihrer Englischkenntnisse oder guter Beziehungen, Arbeit in internationalen Organisationen finden, sie spielen dort jedoch selten eine eigenständige Rolle. Durch diese Erfahrung mit einem gestärkten Selbstbewusstsein und neuen Perspektiven ausgestattet, könnten sie jedoch mutiger Mitverantwortung und Veränderungen einfordern. Junge internationale Experten können dabei ihren lokalen Kollegen Selbstbewusstsein und Eigeninitiative demonstrieren und helfen, Hemmschwellen in diesem Bereich abzubauen. Sie

fordern außerdem die alten Eliten durch ihre Rolle und das in sie gesetzte Vertrauen heraus.

Ebenso sollten Bildung und Erziehung stärker unterstützt werden, einschließlich der Austauschprogramme, die bereits positive Wirkung gezeigt haben.

Die Effekte solcher Ansätze sind nur langfristig zu erkennen. Gleichzeitig ist eine Kooperation mit den alten Eliten weiterhin notwendig und erwünscht. Doch auch hier wäre manchmal eine etwas kritischere Haltung der internationalen Geber und ein Hinweisen auf die ärgsten Missstände wünschenswert.

Weitere Instrumente und Methoden zur Anregung von Entwicklungsprozessen in einem ganzheitlichen Sinne, wie z.B. die vorsichtige Einführung eines Preises für Wasser unter Berücksichtigung der entsprechenden Rahmenbedingungen, die Gründung von Wassernutzervereinigungen, die Unterstützung reformwilliger Kräfte, ökonomische Anreize etc., könnten darüber hinaus verstärkt eingesetzt werden.

Das Ausmaß der Komplexität der Probleme in Zentralasien und ihrer gegenseitigen Abhängigkeiten ist eine neue Erscheinung. Die Minderung der Folgen der »Aralseekrise« fordert auch die internationale Gemeinschaft heraus, die mit ihren Aktivitäten assistieren möchte. Es müssen Lösungsansätze gefunden werden, die dieser Komplexität gerecht werden. Dabei mangelt es bisher an Erfahrung, auf die zurückgegriffen werden könnte. Ein Konzept für eine tragbare zukünftige Entwicklung muss nicht nur dringend entwickelt, sondern auch umgesetzt werden. Ein System, das bisher zum Nutzen und für den Machterhalt einiger weniger und nicht zur Optimierung aller ausgerichtet war, muss reformiert werden. Diese Prozesse werden viel Zeit kosten und benötigen langfristiges Denken und Planen. Sie fordern von allen Beteiligten neue Herangehensweisen und aktives Handeln. Zehn Jahre Studien und leere Versprechungen sollten dafür Beweis genug sein.

Ein großes, interdisziplinäres Riesenprojekt wäre jedoch keine Antwort auf diese Herausforderung. Es wäre weder koordiniert noch steuerbar. Stattdessen wäre eine aktive Kooperation zwischen allen Akteuren, von der lokalen bis zur internationalen Ebene notwendig, die die Aktivitäten in den unterschiedlichsten Bereichen auf ein gemeinsames Ziel

ausrichtet. Diese gemeinsame Zielvorstellung, die über die heutigen Versprechungen zum Wassersparen, zur Demokratisierung, zur Marktwirtschaft etc. hinausgehen und von allen anerkannt sein sollte, muss von allen Beteiligten gemeinsam für die ganze Region entwickelt werden. Die Koordinierung darf dabei nicht von einer einzelnen Institution, sondern muss aus dem Prozess heraus stattfinden. Dafür ist ein freier Wissens- und Informationsaustausch, von dem alle Akteure profitieren, unerlässlich. Zentralasien hat alle Möglichkeiten für eine positive Entwicklung.

Hoffnungen für die Zukunft der Region liegen in Synergieeffekten, die sich aus den starken zentralasiatischen Traditionen der Gemeinschaft, der gegenseitigen Hilfe, des Unternehmertums, der Hilfe von außen und der verantwortungsvollen Verwaltung ergeben soll (Schoeberlein 2000). Die Erfahrungen reformwilliger Kräfte in den Staaten Zentralasiens, wie auch der internationalen Gemeinschaft wächst. Es bleibt zu hoffen, dass sie genutzt werden.¹

- 1 Dieser Beitrag beruht auf Erfahrungen, die ich im Rahmen des Stifungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung während meiner Tätigkeit im UNESCO-Regionalbüro in Taschkent, Usbekistan und während weiterer längerer Aufenthalte und Besuche in allen Ländern Zentralasiens gesammelt habe. Durch meine zweijährige Mitarbeit bei der Entwicklung der »water-related Aral Sea Basin Vision« (UNESCO 2000), konnte ich einen Einblick vor allem in die wasserbezogenen Bereiche in allen Ländern Zentralasiens erhalten. Dafür möchte ich dem UNESCO-Vision team, Dr. Bogardi, Dr. Verhoog und Dr. Moustafaev, dem Leiter des UNESCO-Büros Taschkent, Mr. Barry Lane und den Mitgliedern der Arbeitsgruppen aller fünf Staaten sehr herzlich danken. Zusätzlich wurden viele Interviews mit Vertretern internationaler und nationaler Organisationen über die Koordination ihrer Aktivitäten durchgeführt, für die ich allen meinen Gesprächspartnern sehr dankbar bin. Seit drei Jahren beschäftige ich mich mit einem systemanalytischen Ansatz zur Entwicklung von Managementoptionen für das Deltagebiet des Amudarya-Flusses. Für die Einführung in die Systemanalyse und einen »ganzheitlichen« Blick, für viele Anregungen und Hilfestellungen bin ich Dr. Mesarovich, Dr. DeAngelis und Dr. Lieth sehr dankbar.

Literatur

- Cohen A. (2000): Paving the Silk Road – US Interests in Central Asia and the Caucasus, Harvard International Review Winter/Spring 2000.
- FAO (1997/98): AQUASTAT country profiles (<http://www.fao.org/waicent/faoinfo/agricult/agl/aglw/aquastat/main/index.htm>).
- Klötzli, Stefan (1997): »Das ›Aralsee-Syndrom‹ in Zentralasien: Hindernis oder Chance regionaler Kooperation?«, in: Jörg Barandat (Hg.), Wasser – Konfrontation oder Kooperation: ökologische Aspekte von Sicherheit am Beispiel eines weltweiten begehrten Rohstoffs (Demokratie, Sicherheit, Frieden 109), Baden-Baden, S. 209-233.
- Rashid Ahmed (2001): Central Asia Summary: Recent Developments in Uzbekistan, Tajikistan, Eurasia Insight (2001), January 23, S. 8ff. (<http://www.Eurasianet.org>).
- Schoeberlein, John (2000): Between Two Worlds – Obstacles to Development and Prosperity, Harvard International Review.
- Taksanov, Alisher (2000): »Central Asia: The Pyramid of Corruption is Here to Stay«, in: CAMEL 3, March 2000 (<http://www.camsp.osh.kg>) (Stand: 2001).
- UNESCO (2000): Water Related Vision for the Aral Sea Basin, Devision of Water Sciences, UNESCO Paris 2000.
- Weinthal, E. (2000): »Central Asia: Aral Sea Problem«, in: Focus 5/6, S. 7ff. (<http://www.foreignpolicy-infocus.org>).
- World Bank (1998): Aral Sea Basin Program: Water and Environmental Management Project, Rural Development and Environment Sector Unit Europe and Central Asia Region.
- World Bank (2001): World Development Indicators Database, April (<http://devdata.worldbank.org>).
- World Development Indicators Database, April 2001 (<http://devdata.worldbank.org>).

ARME UND UMWELT – VERLIERER DER WASSERPRIVATISIERUNG?

ANNETTE VAN EDIG, EVA YOUKHANA

Einleitung

In diesem Beitrag soll es um die weltweite Wasserversorgungsproblematik gehen. Diskutiert werden die Vor- und Nachteile der Privatisierung der Wasserwirtschaft mit Hilfe von privaten Firmen, sowohl in Entwicklungsländern wie auch in Europa.

Im Hinblick auf die Entwicklungszusammenarbeit standen die achtziger Jahre im Zeichen der internationalen Trinkwasserdekade (*International Drinking Water Supply and Sanitation Decade*, IDWSSD). Das Ziel von UNICEF und der Weltgesundheitsorganisation WHO war es, bis 1990 alle Menschen mit qualitativ unbedenklichem und quantitativ ausreichendem Trinkwasser zu versorgen – die Voraussetzung für eine weltweite Verbesserung der allgemeinen Gesundheit und Lebensqualität und darüber hinaus der Reduzierung von wasserinduzierten Krankheiten. Obwohl Teilerfolge vor allem in ländlichen Gegenden erzielt und der Zugang zu Trinkwasser verbessert werden konnte, wurde die Zielsetzung bei weitem nicht erreicht. Kritisch wird immer noch die Situation in den städtischen Gebieten eingeschätzt, in denen der Anstieg der Bevölkerungszahlen nicht eingedämmt werden konnte. Aufgrund der z.T. katastrophalen Versorgungslage und einer zunehmenden Wasserknappheit vieler afrikanischer, lateinamerikanischer und asiatischer Länder wurden seitdem neue Weichen für die weltweite Wasserversorgung und Abwasserentsorgung gestellt.

Viel diskutiert und heftig umstritten sind neoliberale wirtschaftspolitische Ansätze internationaler Entwicklungsorganisationen, allen voran der Weltbank¹ und des UNDP², die nach Telekommunika-

- 1 Die ausführliche Darstellung der Weltbank-Strategie zur Privatisierung kann in dem im Juni 2001 erscheinenden Diskussionspapier »Private Sector Development Strategy – Issues and Options« nachgelesen werden (<http://rru.worldbank.org/strategy/index.asp>).
- 2 Siehe auch UNDP/*World Bank Water and Sanitation Program* (<http://www.wsp.org/english/index.html>).

tion und Elektrizität nun auch Wasserversorgung und Abwasserentsorgung privatisieren wollen.

Die meisten Systeme in Industrie- und Entwicklungsländern werden zurzeit vom öffentlichen Sektor betrieben, nur 10 % der städtischen Wasserversorgung befindet sich in privater Hand (Schiffler 2001: 7-11). Jedoch ist die Beteiligung der Privatwirtschaft an der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung auf dem Vormarsch. Nachdem staatlichen Entwicklungsmodellen hinsichtlich des Ziels, eine nachhaltige Wasserversorgung zu gewährleisten, der Erfolg abgesprochen werden kann, erhoffen sich die Befürworter der Markttöffnung und Liberalisierung effizientere, kostengünstigere und zukunftsweisende Entwicklungsmodelle. Im Zusammenhang mit Budgetdefiziten und Rückzahlungsverpflichtungen der Nationalstaaten, der Demokratisierung politischer Institutionen, einer fortgeschrittenen Dezentralisierung und der gesteigerten Notwendigkeit von Umweltschutzmaßnahmen, wurden in Lateinamerika, Asien, aber auch in Europa bereits mehrere Modelle in Richtung privatisierter Wasserversorgung und Abwasserentsorgung umgesetzt und zahlreiche befinden sich in Planung.

Hauptakteure auf dem Privatisierungsplan sind global agierende Unternehmen wie *Suez Lyonnaise des Eaux*, *Vivendi*, *RWE* oder *Saur*, die zu den größten Dienstleistern von Versorgungseinrichtungen im Wasser- und Abwassermanagement weltweit gehören. Zusammen mit namhaften Tochterunternehmen³ beherrschen sie die unterschiedlichen Formen des *Public Private Partnership* (PPP)⁴ in europäischen Ländern wie Frankreich und England/Wales, aber auch in zahlreichen Entwicklungsländern. In Deutschland dominieren die Energieriesen EON und RWE den Energie- und Wassermarkt. Schon jetzt versorgen die Rheinischen Elektrizitätswerke (RWE) 11 % der Bevölkerung mit

- 3 Tochterunternehmen von *Suez Lyonnaise* sind bspw. das traditionsreiche spanische Wasserversorgungsunternehmen *Agua de Barcelonas* (*Agbar Group*), der belgische Energiekonzern *Tractebel* (Yaron/Rycroft 1999: 10 ff.).
- 4 *Public Private Partnership* oder Privatisierung – ein häufig benutztes Synonym – bezieht sich auf Individuen oder Unternehmungen des privaten Sektors, die diejenigen Versorgungsaufgaben übernehmen, die vorher von Regierungsseite ausgeführt wurden (Tate 2000: 1).

Haushaltswasser und dessen Klärung. In einem Gutachten des deutschen Bundeswirtschaftsministeriums wird die weitere Liberalisierung des deutschen Wassermarkts diskutiert.⁵

Im vorliegenden Beitrag soll die kontroverse Diskussion um die Privatisierung von Wassersystemen in Entwicklungsländern näher beleuchtet werden. Im Mittelpunkt steht dabei die städtische Trinkwasserversorgung, weil man sich hier die meisten Verbesserungen gegenüber einer öffentlichen Versorgung verspricht. Im Gegensatz dazu soll die weniger Gewinn bringende ländliche Gegend weiterhin kommunal verwaltet werden.

Zunächst werden die Schwächen und Stärken verschiedener Privatisierungsmodelle diskutiert. Die Hauptargumente der Befürworter werden den Bedenken der Gegner einer privatisierten Wasserversorgung gegenübergestellt. Mit Blick auf die Bedürfnisse der ärmsten Bevölkerungsteile und des Ressourcenschutzes in der Praxis wird eingeschätzt, ob eine Privatisierung bzw. Teilprivatisierung des Wassersektors die in Aussicht gestellten Verbesserungen der sozialen und ökologischen Situation in Entwicklungsländern bislang erfüllt hat. Anhand von Beispielen wird schließlich beschrieben, welche länderübergreifenden Probleme durch Privatisierungen im Wassersektor festgestellt wurden.

Privatisierung des Wassersektors – Gründe und Herausforderungen

Schwächen der öffentlichen Trinkwasserversorgung

Bevor auf die unterschiedlichen Optionen und Regelmechanismen einer privatisierten Wasserversorgung weiter eingegangen wird, soll zunächst aufgezeigt werden, an welchen Punkten die öffentliche Was-

5 Im November 2000 hat das vom Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) beauftragte Gutachtergremium sein vorläufiges Thesenpapier zur Liberalisierung der Wasserversorgung in Deutschland unter dem Titel »Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung« herausgegeben. In diesem Papier wird für mehr Wettbewerb auf dem deutschen Wassermarkt plädiert.

serversorgung krankt und wo Handlungsbedarf nicht nur von Seiten der Privatisierungsbefürworter angemeldet wird.

Da Wasser als ein menschliches Grundbedürfnis gilt, untersteht die Trinkwasserversorgung in der Regel dem öffentlichen Sektor, der für das Gemeinwohl verantwortlich zeichnet. Demzufolge muss Wasser für alle – auch für einkommensschwache und arme Familien – erschwinglich sein, wozu bislang zahlreiche Subventionen vom Staat beitrugen.

Deutsche Wasserversorger, die zu 90 % der öffentlichen Hand unterliegen, genießen den Ruf, eine vergleichsweise hohe Qualität im Leistungsangebot zu haben. Das öffentliche Versorgungsmodell in Entwicklungsländern steht demgegenüber in Verruf, nicht effektiv zu sein und verschwenderisch mit der Ressource Wasser umzugehen. Die Ursachen hierfür sind vielschichtig und variieren von Land zu Land. Einige angesprochene Probleme sind länderübergreifend zu beobachten und können als Hauptkritikpunkte an der öffentlichen Versorgung, insbesondere in Entwicklungsländern, ausgemacht werden.

Der erste Kritikpunkt bezieht sich auf die Wasserpreise. Diese seien zu niedrig und deckten in vielen Ländern noch nicht einmal die Unkosten des öffentlichen Wasserversorgers. In den Blickpunkt der Kritik sind die sozialen Tarife (*social tariff*) geraten. Mit diesen werden die einkommensschwachen Haushalte nicht selten subventioniert, um auch den Bedürftigen den Zugang zu dem knappen Gut zu ermöglichen. Jedoch sind nicht nur die Bedürftigen Nutznießer dieser Regelung, denn häufig profitieren die besser Verdienenden von den Sozialtarifen (Alfaro/Bradburd/Briscoe 1998: 275).

So wird allen Haushalten eine festgelegte Grundmenge an Wasser zu einem sehr niedrigen Tarif zur Verfügung gestellt. Eine solche Staffelung der Wasserpreise gereicht den ganz armen Familien zum Nachteil, weil diese sich oftmals zu mehreren Familien einen Anschluss im Haus teilen. Die geteilte Nutzungsregelung wird im Sozialtarif nicht berücksichtigt und so kommen die Familien schnell über die preisreduzierte Grundmenge in die nächste Preisklasse, da sie mit einem Anschluss mehr Wasser verbrauchen als dies für nur einen Haushalt der Fall wäre. Solche Tarifstrukturen führen, so die Kritik an der öffentlichen Versorgung, zu geringen Einnahmen und demzufolge zu einem Defizit in den staatlichen Kassen. Neuanschlüsse können nicht eingerichtet und die Infrastruktur kann nicht ausgebaut werden.

Die geringen Einnahmen und eine zunehmend investitionsbedürftige Infrastruktur führen zu erhöhten Wasserverlusten, beispielsweise durch nicht gewartete Anlagen und Lecks in den Pumpsystemen.⁶ Mangel an Wasser und schlechte Wasserqualität zwingen den Verbraucher wiederum zur Nutzung alternativer Wasserquellen, die teuer, nicht kontrolliert und häufig ungeklärt sind. Folgen für die Gesundheit und die Umwelt sind vorprogrammiert. Insbesondere die einkommensschwachen, nicht an das Wassernetz angeschlossenen Haushalte müssen auf diese alternativen Wasserquellen zurückgreifen. Die Folge ist eine Zunahme der wasserinduzierten Krankheiten in den Armutsregionen.

Daneben erschwert der Mangel an Abwasseranschlüssen die Situation der bedürftigen Haushalte. So waren in Argentinien vor der Privatisierung insgesamt 70 % der Bevölkerung an das Wassersystem angeschlossen und 58 % am Entsorgungssystem. In den ärmeren Vierteln waren die Zahlen deutlich niedriger: Dort waren nur 55 % an das Ver- und 35 % an das Entsorgungssystem angeschlossen (WSP 2001: 2). Auch hier hat der Staat versagt, indem er es sowohl versäumt hat, die armen Haushalte an das Abwassernetz anzuschließen, als auch für eine Reinigung und Wiederverwertung des genutzten Wassers zu sorgen.

Ein dritter Kritikpunkt am öffentlichen Wasserversorger bezieht sich auf die Verwaltung der staatlichen Versorgungssysteme, die ineffektiv und nicht marktgerecht arbeiten. Dem Verwaltungsapparat im Wassersektor wird häufig vorgeworfen, korrupt zu sein und Finanzen in die Taschen der verantwortlichen Funktionäre fließen zu lassen. In politisch instabilen Regionen fungieren die Wasserbehörden oft als Instrumentarien der Politik und stehen unter dem Druck der ständig wechselnden Regierungen. Eine unabhängige Versorgungsleistung zu Gunsten des Ressourcenschutzes und zum Wohle des Verbrauchers kann allein dadurch schon in vielen Entwicklungsländern nicht gewährleistet werden. Der Wasserversorger, wie auch die meisten ande-

6 In Ghana geht über 50 % des staatlich verteilten Wassers durch physische Verluste oder illegale Anschlüsse verloren (GNA 2001). In Argentinien beliefen sich die physischen Verluste vor der Privatisierung auf 45 % (WSP 2001).

ren Regierungsinstitutionen, krankte daran, ein ineffizienter, korrupter »Wasserkopf« zu sein.⁷

Herausforderungen für die (private) Trinkwasserversorgung

Die Kritik am öffentlichen Wasserversorger als auch das Scheitern der internationalen Trinkwasserdekade hat in den neunziger Jahren zu international anerkannten Prinzipien⁸ hinsichtlich der Zukunft im Wassermanagement geführt. Angestrebt wird:

- eine Dezentralisierung und Nutzerbeteiligung im Wassermanagement (*Demand Responsive Approach*),
- eine nachhaltige und ressourcenschonende Nutzung,
- die Einführung von marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen, denn Wasser soll zukünftig als ein ökonomisches Gut angesehen werden.

Mit Hilfe dieser Grundsätze sollen die Defizite des städtischen Wasserversorgungsmarkts aufgefangen werden. In der Liberalisierung sehen die Befürworter den Schlüssel zur Lösung der angesprochenen Probleme. Staatliche Kassen würden geschont, Investitionen getätigt und die Versorgung verbessert werden. Diese Entwicklung käme allen zugute, da effizienter gearbeitet, illegale Anschlüsse aufgedeckt und die vielen defekten Wasserzähler repariert und neue angebracht werden könnten. Staatliche Kassen würden durch das sich selbst tragende Versorgungssystem geschont und die Einsparungen könnten an anderer Stelle investiert werden.

7 Demgegenüber werden in dem Artikel »Privatization, Multinationals and Corruption« Fallbeispiele aus Indonesien, Pakistan und Uganda aufgegriffen, wo es nach der Vergabe von Konzessionen an private Firmen zu Korruption und Bestechung gekommen ist. Im Falle Großbritanniens wurde nachgewiesen, dass »the overwhelming majority of corruption cases in Britain are connected to the award of contracts. Compulsory contracting-out in local government, and the new Private Finance Initiative have produced an explosion in the number of such deals« (Hall 1999: 8).

8 »Dublin Principles«, verabschiedet von 100 Staaten in Dublin 1992 auf der internationalen Regierungskonferenz zum Thema Wasser und Beteiligung (FAO 1998).

Die Vergabe von Konzessionen, Leasingverträgen etc. würden zudem den Wettbewerb im Wassersektor anregen und marktwirtschaftliche Prinzipien würden die Leistung steigern. Neben der Verpflichtung zu Neuanschlüssen und der Reparatur und Wartung der Anlagen soll auch in die Abwasserentsorgung investiert werden, um das Wasser wiederzuverwerten und damit die Umwelt zu schonen.⁹

Das »UNDP/World-Bank Water and Sanitation Program« stellt zwei Hauptargumente für den als notwendig erachteten Wandel der Trinkwasserversorgung in den Vordergrund. Zum einen sollte die Ressource Wasser zukünftig nicht mehr als soziales, sondern als ökonomisches Gut¹⁰ verstanden werden, zum anderen sollte das Wassermanagement nur auf unterster Zuständigkeitsstufe von öffentlichen Trägern behandelt werden. Bei der Umgestaltung der öffentlichen in eine private Wasserversorgung zeichnen sich folgende Problembereiche ab, die im Rahmen der weltweiten Privatisierungsprozesse länderübergreifend von Bedeutung sind:

- Wie kann Privatisierung den Bedürfnissen der Armen hinreichend gerecht werden?
- Wie kann der Versorgungsdienst dezentralisiert werden?
- Welche regulierenden Maßnahmen sind von Regierungsseite einzurichten?
- Wie kann eine nachhaltige Wassernutzung und Entwicklung gewährleistet werden?

Alfaro (Alfaro/Bradburd/Briscoe 1998) leitet hieraus integrierende Regelmechanismen für private Träger ab, die sich in unterschiedlichen Vertrags- und Genehmigungsoptionen äußern. Die im Folgenden

9 In Argentinien verpflichtete sich Aguas Argentinas, das Unternehmen, welches die Wasserversorgung von Buenos Aires für 30 Jahre übernahm, in den Bau und die Entwicklung von Abwasseranlagen zu investieren sowie die Anschlüsse an das Abwassersystem von 58 % bis hin zu 85 % am Ende der Konzessionszeit – nach 30 Jahren – zu erhöhen (WSP 2001: 3). Nach acht Jahren wurden diese Zielvorgaben im Rahmen des Fünf-Jahres-Planes aber bei weitem nicht erreicht.

10 Vgl. zur Definition des Konzepts »Wasser als ökonomisches Gut« Briscoe: 1996.

aufgeführten »neuen Ansätze« haben einen kleinsten gemeinsamen Nenner: Verantwortlichkeiten für die Produktion sollten getrennt werden von den Verantwortlichkeiten für Regulierungsmechanismen im Wassermanagement – oder: »separating poachers from gamekeepers« (Alfaro/Bradburd/Briscoe 1998: 277).

Wie die Privatisierung des Wassemarktes im Einzelnen umgesetzt wird und welche Entwürfe es dazu gibt, wird im Folgenden näher erläutert.

Formen der Trinkwasserversorgung

Privatisierungsoptionen

Maclaren (1995 zit. n. Tate 2001: 7) unterscheidet zwischen sieben verschiedenen Privatisierungsoptionen, von Teilprivatisierungen bis hin zur vollständigen Privatisierung. Je nach wirtschaftlichen und politischen Bedingungen kann zwischen den einzelnen Formen gewählt und die passende angewendet werden.

Tabelle 1: Options for Municipal Water System Privatization

Option	Design	Construction	Operation	Ownership
1	Design by Private Sector Consultant	Competitive Construction Bids	Public Operation	Public Ownership
2	Design by Private Sector Consultant	Competitive Construction Bids	Short Term Contract with private Firm	Public Ownership
3	Design by Private Sector Consultant	Competitive Construction Bids	Long term Contract with Private Firm	Public Ownership
4	Design and Construction by Public Agency		Public Operation	Public Ownership
5	Design and Construction by Public Agency		Short Term Contract with Private Firm	Public Ownership

6	Design and Construction by Public Agency	Long Term Contract with Private Firm	Public Ownership
7	Full Privatization	20 Year Contract with Private Firm	Private Ownership and Financing

Die Optionen 1-3 stellen gängige Praktiken vieler Länder dar, wobei zumindest die Planung und der anschließende Aufbau von Versorgungseinrichtungen an private Consultants übertragen oder durch Ausschreibungen vergeben werden.

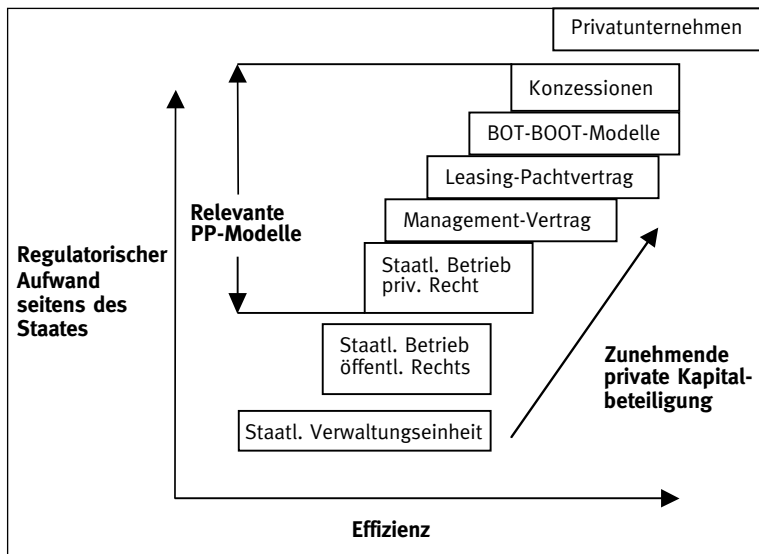
Die Inbetriebnahme und Wartung der Dämme, Wehre, Pumpsysteme, Brunnen oder das Installieren von Hausanschlüssen (je nach Nutzungsabsicht) bleibt entweder in öffentlicher Hand oder wird durch kurzzeitige oder langjährige Verträge an private Träger vergeben. Bei der Ausgliederung bestimmter Teilaufgaben an private Firmen handelt es sich um leicht realisierbare Modelle des *Public Private Partnership* (PPP). Option 4 stellt eine Möglichkeit dar, die in dieser Form der Trennung in europäischen Ländern, selten aber in Entwicklungsländern vorkommt. Die Wasserversorgung untersteht hinsichtlich Planung, Aufbau, Instandhaltung und Eigentümerschaft voll der öffentlichen Hand. Private Firmen sind nicht in die Wasserversorgung integriert. Bei den Optionen 5 und 6 übernehmen zwar öffentliche Agenturen die Planung und den Aufbau der Anlagen, die Inbetriebnahme und Wartung (*Operation*) der Versorgungssysteme wird jedoch von privaten Firmen übernommen. Option 7 gibt die vollständige Privatisierung wieder, die in dieser Form nur in England und Wales umgesetzt wurde. In Schottland hingegen blieb die Wasserver- und Abwasserentsorgung in staatlicher Hand.

Vertragliche Regelungen der Kommerzialisierung

Es gibt unterschiedliche Vertragsarten die zwischen Staat und privatem Wasserversorger abgeschlossen werden können, je nach Inhalt und Umfang der zur Verfügung gestellten Leistung. Wichtig ist hierbei die Frage, welche Versorgungsdienste durch wen bereitgestellt werden und mit welchen rechtlichen Maßnahmen die Dienstleistungen gesichert werden sollen.

Die folgende von der Weltbank publizierte Abbildung *Toolkits for Private Sektor Participation*¹¹ gibt Auskunft über die Bandbreite von Regelungsmechanismen und Verträgen im Kommerzialisierungsprozess des Wassersektors.

Abbildung 2: Spektrum möglicher Modelle zur Beteiligung der Privatwirtschaft



Quelle: BMZ 1999: 93

Dienstleistungsverträge (Service contracts)

Eine verbreitete und leicht realisierbare Form besteht in der Auslagerung (*contracting out*) einzelner Aufgaben bei der Bereitstellung von Wasserversorgungseinrichtungen und Abwasserkanalisation (in der Tabelle nicht berücksichtigt). Oft handelt es sich hierbei um kurzzeitige Verträge mit einem oder mehreren privaten Anbietern, die bspw. den Gebühreneinzug oder das Installieren von Hausanschlüssen für die Vertragsdauer übernehmen. Das *contracting out* oder *outsourcing* (BMZ 1999: 94) wird wegen seines Wettbewerbscharakters durch die

¹¹ Übersetzte Fassung aus BMZ 1999: 58.

stets zu erneuernden Verträge bevorzugt angewendet. EMOS (*Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias S.A.*) in Chile hat bspw. zahlreiche Aufgaben wie Reparatur und Instandhaltung der Infrastruktur, Säuberung und Instandhaltung von Gebäuden, Netzwerkdienste, Werbung, Transport, Zählerablesung und Instandhaltung der Zähler an private Firmen übertragen (Alfaro/Bradburd/Briscoe 1998: 286).

Managementverträge (Management contracts)

Im Rahmen von Managementverträgen wird die gesamte Betriebsführung an private Firmen übertragen, die durch staatliche Vergütungen, wie bspw. dem Vorsteuerabzug, an bestimmte Leistungen gebunden werden. In Mexiko D.F. wurde seit 1988 die Partizipation von privaten Unternehmen in jeweils einem Quadranten der imaginär viergeteilten Stadt in limitierter Form zugelassen. Laut Weltbankbewertungen fielen die Ergebnisse für die Wasserversorgung eher schlecht aus, was an der starken Dominanz der mexikanischen Regierung gelegen haben soll.¹²

Leasingverträge (Leasing contracts)

In einem Leasingvertrag (*affermage*) ist das in öffentlichem Besitz stehende staatliche Unternehmen für alle anstehenden Forderungen verantwortlich, übernimmt alle neuen Kapitalinvestitionen – die nicht die Instandhaltung betreffen (s.a. Konzessionen) – und bestimmt im Allgemeinen die Höhe der Tarife. Der Leasingnehmer übernimmt die Verantwortung für die Inbetriebnahme und Instandhaltung (*operation and maintenance*) sowie für die Betriebsführung. Leasingverträge werden üblicherweise für längere Zeitperioden von 10-15 Jahren vergeben, um den Pächter zu Investitionen zu ermutigen. Die Wasserversorgung der Elfenbeinküste wird bereits seit Beginn der sechziger Jahre von dem privaten Wasserverteiler SODECI übernommen. Mit Leasingverträgen über 20 Jahre Laufzeit (zuletzt erneuert 1987) ist das 46 %ige Tochterunternehmen des französischen Großkonzerns SAUR verantwortlich für die Sachanlagen, deren Finanzierung sie übernimmt, die

12 Bis zum Regierungswechsel im Juli 2000 wurde das Land über 70 Jahre lang von ein und derselben Regierungspartei (Partei der Institutionalisierten Revolution, PRI) geführt. In den letzten Jahrzehnten wies ihr Verwaltungsapparat äußerst korporatistische Strukturen auf, die sich in zunehmender Korruption und einer daraus folgenden Ineffizienz äußerte.

Nutzung und Instandhaltung aller von ihr gemäß des Vertrages besetzten Installationen, für die Qualität und den Fortbestand der zur Verfügung gestellten Produkte und Dienstleistungen sowie für Investitionen zum Ausbau der Infrastruktur.¹³

BOOT-BOT-Modelle

So genannte Betreiber- oder *Build-Operate-Transfer*-Modelle (BOT) werden zunehmend dort eingebunden, wo Investitionskosten und -erfordernisse zwar steigen, gleichzeitig aber öffentliche Investitionsausgaben wegen Haushaltsdefiziten faktisch sinken. Über diese BOT bzw. BOOT (*Build-Own-Operate-Transfer*-)Modelle beteiligen sich die privaten Firmen nicht nur am Betrieb (s. Management- und Leasingverträge), sondern auch an der Durchführung und Finanzierung der Investitionen (BMZ 1999: 94). Befürworter versprechen sich geringere Investitionskosten im Falle, dass öffentlich finanzierte Einrichtungen durch politische Ereignisse, gewerkschaftliche Aktivitäten oder Arbeitsplatzbedingungen negativ beeinflusst werden.

Konzessionen

Eine Konzession ist einem Leasingvertrag sehr ähnlich. Hierbei ist der Konzessionsinhaber zusätzlich neben der Inbetriebnahme und dem Management der Anlagen auch für Investitionen bei infrastrukturellen Erweiterungen verantwortlich. Ein Beispiel für die Vergabe von Konzessionen an private Wasserversorger ist die »Buenos Aires Konzession«, auf die später noch eingegangen wird.

Vollständige Privatisierung

Diese Form der Privatisierung mit dem Verkauf der Anlagen mit allen Rechten und Pflichten wird im Wassersektor eher der Ausnahmefall bleiben. England und Wales geben das weltweit einzige Beispiel für eine vollständige Privatisierung der Wasserversorgung ab. Dieses Beispiel wird im Weiteren noch näher diskutiert werden.

13 Mehr zu den Aufgabenbereichen des Wasserversorgungsunternehmens auf <http://www.globenet.org/preceup/pages/ang/chapitre/capitali/experien/coteivo.htm>

Umsetzbarkeit von Privatisierungsmaßnahmen

Die Bedürfnisse der Einkommensschwachen:

Wasserpreise und Neuanschlüsse an das Ver- und Entsorgungnetz

Wie oben bereits angesprochen zielt ein wesentliches Argument der Privatisierungsbefürworter auf die Verbesserung der Versorgungslage der einkommensschwachen Bevölkerung ab, obwohl diese wegen notwendiger Neuanschlüsse oder aufgrund ihrer Zahlungsunfähigkeit »ungeliebte Kunden« sind. Damit ihre Versorgung im Rahmen einer Teilprivatisierung nicht völlig vernachlässigt wird, muss der Staat den Wasserversorger vertraglich verpflichten, sie in die Versorgung einzubeziehen und sich nicht nur die »guten« Kunden herauszupicken im Sinne des so genannten *cherry-picking*. So wurde Aguas Argentinas ausdrücklich in der 1993 geschlossenen Konzession dazu verpflichtet, eine bestimmte Zahl von Neuanschlüssen an das Wasser- und Abwasser-Netz durchzuführen (*service expansion plan*).

Die Kostenreduzierung spielt bei der Vergabe der Konzession eine wichtige Rolle. Es wird angenommen, dass die privaten Unternehmen effizienter und kostengünstiger arbeiten und die so eingesparten Kosten an die Nutzer in Form von reduzierten Wasserpreisen weitergeben können. Dies wäre letztlich ein Vorteil für beide Seiten. So werden im Verlauf der Ausschreibung von den Unternehmen Vorschläge zur Preisreduzierung des Wassers vorgebracht. Die Vergabe eines Vertrages richtet sich danach, welche Preisreduzierung die potenziellen Anbieter versprechen.

Aguas Argentinas hat die Konzession der Wasserver- und -entsorgung in Buenos Aires vor allem deshalb erhalten, weil sie eine Reduzierung des Wasserpreises um 26,9 % versprach.¹⁴ Letztlich wurde dieses Versprechen nicht erfüllt; vielmehr mussten die Konsumenten auch nach der Vergabe der Konzession weitere Preiserhöhungen über sich ergehen lassen. 1994 wurden die Wasserpreise um 13,4 % erhöht, 1998 um weitere 4,6 %. Begründet wurden die Erhöhungen von Aguas Argentinas mit der Zahlungsunwilligkeit der armen Haushalte für die

14 Vor der Privatisierung 1991 waren die Wasserpreise um 25 % und ein Jahr später um weitere 29 % erhöht worden; eine Erhöhung, die ausdrücklich darauf ausgerichtet war, viele private Konzessionsbewerber anzulocken.

Neuanschlüsse sowie mit den vielen Schäden der Infrastruktur. In dieser Hinsicht hat sich die in Aussicht gestellte Reduzierung der Wasserpreise als reine Rhetorik erwiesen.

Eine weitere Möglichkeit, die Schere zwischen Arm und Reich zu schließen, sehen die Befürworter der Privatisierung in der Einführung von Preis/Leistungs-Verknüpfungen (*price/service level combination*) bei der kommunalen oder städtischen Wasserversorgung, die in Absprache mit der betroffenen Bevölkerung austariert werden könnte. Der Nutzer kann an der Entscheidung partizipieren, welchen Service er zu zahlen imstande ist und einem seinen ökonomischen Verhältnissen entsprechendem Leistungspaket zustimmen oder gegebenenfalls ablehnen. Mit dem Argument der gescheiterten staatlichen *social tariffs* vor allem in Entwicklungsländern sei die Abstufung besser als eine »Alles-oder-nichts«-Option (Alfaro/Bradburd/Briscoe 1998: 278). Die brasilianische Abwasserentsorgung dient als Beispiel für die Umsetzung einer abgestuften Zahlungsvereinbarung, bei der die Wahlmöglichkeiten der variablen Dienste den Einkommensklassen entsprechen (ebd.).

Neben einer qualitativ und quantitativ abgestuften Versorgung bestehen erweiterte Finanzierungsmodalitäten für einkommensschwache Haushalte in zeitlich bis zu mehreren Jahren ausgedehnten Finanzierungsplänen. Das staatliche chilenische Unternehmen EMOS bot z.B. für die Installation von Wasseranschlüssen in Santiago de Chile eine Auswahl von Rückzahlungsentwürfen an, die auch den Zugang bedürftiger Nutzer zur Trinkwasserversorgung ermöglicht haben (ebd.: 278ff.). Wie bei Preis-Leistungsverknüpfungen wird die finanzielle Belastung für einkommensschwache Haushalte zwar gemildert, eine Reduzierung von Wasserkosten findet jedoch nicht statt. Diese Finanzierungspläne mit normalerweise günstigen Krediten sind vor allem bei den Neuanschlüssen an das Ver- und Entsorgungnetz von großer Wichtigkeit.

In Argentinien bot Aguas Argentinas den anzuschliessenden Haushalten eine monatliche Ratenzahlung zur Tilgung der Anschlusskosten an.¹⁵ Die Raten von 48 US-\$ entsprachen allerdings immer

15 Eine rechtliche Besonderheit in Argentinien ist ein Gesetz, welches besagt, dass ein Haushalt an das Wasser- oder Abwassernetz angeschlossen werden muss, wenn es sich in einer bestimmten Entfernung zur

noch 20 % des monatlichen Einkommens der ärmsten Haushalte, was zu einem Zahlungsrückstand und der Einstellung von Neuanschlüssen führte. Außerdem forderte das Versorgungsunternehmen eine Erhöhung der bei den Vertragsverhandlungen festgesetzten Wasserpreise.

Für die faktische Reduzierung des Wasserpreises der einkommensschwachen Haushalte wird von Privatisierern ein so genanntes *cross-subsidy scheme* basierend auf nicht-linearer Preisgestaltung vorgeschlagen. Der Staat wirkt hier regulierend in die Zahlungsanforderungen der privaten Anbieter ein und subventioniert zahlungsschwache oder zahlungsunfähige Haushalte, indem er durch Zahlungen an die Gemeinde Teile der Wasserrechnungen übernimmt.¹⁶ Den Vorteilen dieser, dem sozialen Wassertarif ähnlichen Zahlungsart, stehen die hohen staatlichen Subventionen gegenüber. Kritiker äußern neben ihren Bedenken bezüglich der Praktikabilität in nicht-urbanen Kommunen auch Befürchtungen in Hinsicht auf die Ressourcenverteilung. Die Preisunterscheidung könnte zu nicht gerade gemeinnützigen und umweltbelastenden Privatinitiativen, der Bestechung von Behörden und so zur Korruption führen, um höhere Wassertarife zu vermeiden (ebd.: 280). Solche Zahlungsmodalitäten erfordern darüber hinaus einen hohen Regulationsaufwand seitens des Staates, der bei einer Fülle im Wettbewerb stehender Privatunternehmen und in Hinblick auf schlecht funktionierende Verwaltungsbehörden nur schwer realisierbar ist.

Cross-subsidy kann weiterhin zwischen den Nutzungssektoren vollzogen werden, indem die Industrie über höhere Preise den Trinkwassersektor subventioniert, aber auch zwischen den Haushalten, so dass die einkommensstärkeren Haushalte die einkommensschwächeren über höhere Wasserpreise subventionieren.

Dieser Ansatz wurde in Argentinien angewendet, als deutlich wur-

nächsten Vorrichtung befindet. Die Haushalte können also auch gegen ihren Willen angeschlossen und hinterher zur Zahlung dieses Anschlusses verpflichtet werden (WSP 2001: 3).

- 16 In Santiago de Chile wurden im Auftrag der Regierung Haushaltsumfragen zur sozialen Situation von den Kommunen durchgeführt, um das Maß der notwendigen Subventionen zu ermitteln. Daraus ergab sich eine Subventionsrangfolge zwischen 15 % und 75 % an Übernahmekosten des Staates bezogen auf die Wasserrechnungen der Einzelnen.

de, dass sich die einkommensschwachen Haushalte die Gebühren für die Neuanschlüsse nicht leisten konnten. Nach den Neuverhandlungen wurde eine zweimonatige Gebühr in Höhe von 3 US-\$ für alle Haushalte eingeführt (SUMA: *Universal Service and Environmental Improvement Fee*). 2 US-\$ sollten für die Neuanschlüsse verwendet werden, 1 US-\$ für Investitionen in den Umweltschutz (McDonald/Loftus 2001: 20). Die Einführung dieser Gebühren war in der Mittelschicht sehr unbeliebt, da hier die Wasserrechnung stieg, obwohl weder eine bessere Qualität noch ein besserer Service durch die Preiserhöhung erwartet werden konnte. Durch diese Regelung erhielt Aguas Argentinas regelmäßige Einnahmen, die sogar über den eigentlichen Kosten der Neuanschlüsse lagen (ebd.: 19ff.).

Die Realisierung der gemeinschaftlichen Produktion von Dienstangeboten (*Co-production* oder *Participatory Water Service*) stellt ein weiteres mögliches Betätigungsfeld bei der Liberalisierung des Wassersektors dar. *Co-production* heißt, dass die Bewohner von armen Gemeinden die Arbeitskraft für Bau und Unterhalt der »Zubringer«-Infrastruktur zur Verfügung stellen, während der formale Versorgungsbetrieb – das jeweilige Privatunternehmen – die »Basisstruktur« unterhält und für deren Instandhaltung verantwortlich ist. Im Umland von Buenos Aires profitierten bislang 30.000 Einwohner in 15 Nachbargemeinden von dieser Form der Zusammenarbeit, die sich die Neuanschlüsse sonst nicht hätten leisten können.

Hauptbedenken gegen die *co-production*-Strategien sind die Integration nicht-standardisierter Technologien und infrastruktureller Rahmenbedingungen, die gerade auf dem Land oder innerhalb ärmerer städtischer Gemeinden stark variieren können. Die Verwirklichung von *co-production* macht dort Sinn, wo der technische Standard des Versorgungssystems (z.B. ein autarkes Brunnensystem) dem technischen Know-how der Bevölkerung entspricht. Beispiel für funktionierende Koproduktionen geben unabhängige Versorgungssysteme in ländlichen Gemeinden ab, wo einfache Brunnen- und Pumpsysteme von privaten Consultants gebaut, von der Dorfgemeinschaft aber komplett instand gehalten und verwaltet werden können.

Ein weiterer Ansatz der Bedürfnisbefriedigung der Armen ist die Zusammenarbeit der Gemeinden und des Wasserversorgers mit Nichtregierungsorganisationen (NROs), die einkommensschwache Haushalte vertreten. So haben NROs in Buenos Aires zugunsten eines

Wohnviertels interveniert, welches ursprünglich nicht für einen Anschluss an das Wassernetz vorgesehen war. Die NRO übernahm dann 54 % der Anschlusskosten, womit sie diese subventionierte.

Regulative Optionen des Staates

Inwieweit die zwischen Regierung und privaten Unternehmen geschlossenen Verträge eingehalten werden und wer die in den Verträgen formulierten Ziele überwacht und letztlich die Preise in der Trinkwasserversorgung mitbestimmt, ist eine Frage der Regulierung von staatlicher Seite. Eine Regulierungsbehörde vertritt den Staat vor dem privaten Wasserversorger und kann ihn – je nach Mandat – nicht nur überwachen, sondern unter Umständen auch Akzente bei der Sektorentwicklung setzen.

Wie stark oder schwach eine solche Regulierungsbehörde ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab:

- *Zeit* – zu welchem Zeitpunkt eine Behörde eingerichtet wird, beeinflusst wesentlich ihre Effizienz. So bestehen in manchen Ländern bereits Institutionen, welche die regulativen Funktionen übernehmen können. In vielen Ländern, die gegenwärtig teilprivatisiert werden, besteht die Regulierungsbehörde im Rahmen der Privatisierung und Teilprivatisierung.¹⁷
- *Zusammensetzung* der Mitarbeiter des Regulators – inwieweit sich politische Interessen bei der Besetzung des Regulators durchsetzen können, hängt von dem
- *Ernennungsverfahren* der Mitglieder der Behörde ab. Wenn vornehmlich Politiker auf den unterschiedlichen administrativen Ebenen ein Mitglied benennen können, ist davon auszugehen, dass eben auch politische Interessen die Mitglieder der Behörde dominieren.

17 So wurde die Regulierungsbehörde ETOSS (*Ente Tripartite des Obras de Servicios de Saneamiento*) in Argentinien erst im Mai 1993 – zeitgleich mit der Vergabe der Konzession – gegründet. In Ghana wurde die PURC (*Public Utilities Regulatory Commission*) zwar schon 1997 gegründet, – die Privatisierung des städtischen Wassersektors erfolgt 2002 – jedoch sind auch vier Jahre ein relativ kurzer Zeitrahmen, um die Behörde mit den notwendigen Verantwortlichkeiten auszustatten.

- Insofern ist der *Entwicklungsstand der Zivilgesellschaft* für die Stärke oder Schwäche einer solchen Behörde von Bedeutung.
- Auch die *Finanzierung* der Behörde ist für die Durchführung der ihr zugewiesenen Aufgaben nicht unerheblich: Es wird einen Unterschied für die getroffenen Entscheidungen machen, insbesondere bei der Frage der Wasserpreise, ob das Gehalt der Mitglieder durch die Wasserrechnungen (also vom Wasserversorger) oder durch den Staat direkt finanziert wird.¹⁸

Welche *Aufgaben* den Regulierungsbehörden zukommen, wird entweder vertraglich bestimmt oder direkt durch die Regierung zugewiesen. Die PURC in Ghana z.B. prüft Anträge auf Preiserhöhungen der Elektrizitäts- und Wasserversorger sowie deren institutionelle und wirtschaftliche Effizienz. Sie kann so die Preise bestimmen. Welche Aufgabe ihr nach der Privatisierung der städtischen Wasserversorgung zukommen wird und welche Aufgabe ihr bei der Preisregulierung der ländlichen Wasserversorgung zuteil wird, ist bislang völlig unklar.¹⁹ Es wird letztlich auf die Einzelheiten des Rahmenvertrags ankommen, der zwischen der Regierung Ghanas und dem privaten Investor geschlossen werden wird. Dann erst kann auch die tatsächliche Stärke der regulativen Behörde eingeschätzt werden.

Wesentlich detaillierter wurden die Aufgaben der argentinischen Regulierungsbehörde ETOSS beschrieben, welche darin bestehen:

- die Erfüllung der Konzession zu überwachen,
- den 5-Jahres-Investitionsplan zu überwachen,
- die Tarifbestimmungen festzulegen,
- Beschwerden der Konsumenten zu untersuchen.

18 Die PURC in Ghana wird vom Staat finanziert, ETOSS in Argentinien durch eine 2,6 %ige Erhöhung der Wasserpreise. ETOSS war vornehmlich durch ehemalige Beamte der OSN (öffentlicher Wasserversorger) besetzt, die für diese neue Aufgabe unterqualifiziert waren (Donald 2001: 14).

19 Die PURC versichert, dass sie auch im Falle der Privatisierung das letzte Wort zur Erhöhung der Tarife haben wird. Der staatliche Wasserversorger, dessen Rolle zukünftig nachgeordnet sein wird, erhebt Anspruch auf die gleiche Entscheidungsgewalt (GNA 2001).

Als ETOSS jedoch diesen Aufgaben bei einer Auseinandersetzung mit Aguas Argentinas nachkommen wollte, konnte sie sich aufgrund mangelnder *politischer Unterstützung* seitens der Regierung nicht durchsetzen. Die argentinische Regierung respektierte die Entscheidungen von ETOSS oftmals nicht. In der offiziellen Begründung hieß es, dass die Mitglieder von ETOSS zu »politisch« seien (WSP 2001: 2f.).²⁰

Dieses Beispiel hat gezeigt, dass es eines starken, unabhängigen Regulators bedarf, der die volle staatliche Unterstützung genießt. Ansonsten wird die Rolle dieser, für die Grundversorgung wichtigen Behörde, marginalisiert und sie kann ihre eigentlichen Funktionen nicht mehr wahrnehmen. Die Regulierung der privaten Wasserversorger durch eine unabhängige dritte Instanz ist aber unumgänglich, um die Zielvorgaben in den Verträgen zu überwachen, die Umsetzung zu kontrollieren und das letzte Wort in den wichtigen Themen der Wasserpreise, des Umwelt- und Wasserschutzes und der Wasserqualität zu haben. Nur durch eine starke Regulierungsbehörde kann ein privates wirtschaftliches Monopol über ein solches existenzielles Gut, wie es das Wasser darstellt, gerechtfertigt werden.

Das Instrument der Sanktionierung bei Missachtung der festgelegten Ziele kann wesentlich zur Regulierung beitragen. So wird in Konzessionen normalerweise festgelegt, welche Bußgelder bei Zielverfehlungen zu entrichten sind. In Argentinien kam dieses Regulierungsinstrument deshalb nicht zum Zuge, weil es dem privaten Wasserversorger gelang, alle Bußgelder bei verspäteten Investitionen auszuschließen.

In England wurden im Verlauf des vollständigen Privatisierungsprozesses Ende der achtziger Jahre drei Regulierungsbehörden eingerichtet. Die Behörden, zuständig für die Wasserqualität (DWI), Umweltschutz (EA) und Preisregulierung (OFWAT), wurden in ihrer Position als unabhängig und stark gewertet. Trotzdem verschlechterte sich die Situation der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in den

20 Wahrscheinlicher ist, dass die Entscheidungen der Mitglieder von ETOSS entweder zu lange dauerten oder die Gefahr bestand, dass sie den Forderungen von Aguas Argentinas nach höheren Preisen und anderen wesentlichen Änderungen der ursprünglichen Verträge nicht nachgegeben und dadurch die Privatisierung als solche in Gefahr gebracht hätten (McDonald/Loftus 2001).

ersten Jahren stark, da die privaten Wasserunternehmen hinter ihren Versprechungen weit zurücklagen. Die Regulierungsbehörden deckten zwar die Missstände auf, verhängten jedoch wegen Kompetenzbeschränkungen keine Sanktionen (Lobina 2001: 10ff.). Erst unabhängige und parlamentarische Studien wiesen Ende der neunziger Jahre Defizite in der Preisregulierung, im Umweltschutz und in der Wasserqualität nach. Seitdem werden unter der neuen Labour-Regierung strengere Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserversorgung gestellt. Dies beinhaltet:

- die Einführung von zusätzlicher Besteuerung (*windfall tax*),
- das Auferlegen von strengeren Regulationsmechanismen (wie z.B. Preisobergrenzen),
- die Einführung von Gesetzgebungen, welche die soziale Verantwortung der Unternehmen ins Zentrum stellen, z.B. durch die Ächtung von Anschlusstrennungen (ebd.: 25ff.).

Umwelt, Gesundheit und Arbeit – das Beispiel England

Die genannten negativen Folgen für die Umwelt durch die Wasserprivatisierung sind in England besonders auffällig – vielleicht, weil die Privatisierung schon vor über 10 Jahren eingeführt wurde.

Gemäß des *Water Act 1988*²¹ kamen damals an der Börse neu gehandelte Firmen in den Besitz des gesamten Wassersystems und wurden Eigentümer der RWAs (*running water companies*), 10 staatlichen Unternehmen, die bis dahin die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in zugeteilten Gebieten regelten. Die privaten Unternehmen, zum Teil bereits Tochterfirmen multinationaler Wasserriesen wie SAUR, *Suez Lyonnaise* oder *Vivendi*, unterzeichneten 25-Jahres-Konzessionen für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Nachdem die RWAs kurz darauf 1989 auf dem Aktienmarkt veräußert wurden, konzentrierte sich der Wassersektor auf die privaten Versorgungsunternehmen mit Patentrechten für neue Entwicklungen. Einem möglichen Wettbewerb um das Versorgungsgeschäft wurde damit vorgebeugt – Monopole entstanden.

21 Die Neuformulierung des britischen Wasserrechts basiert auf einer Gesetzesvorlage von 1984, die einer Privatisierung des Wassers Vorzug leistete.

Die Preise sind in den ersten Jahren zwischen 50 und 150 % gestiegen, Anschlüsse wurden gesperrt, Arbeitsplätze abgebaut²² und der Zustand der Kläranlagen war und ist kritisch, weil nicht genügend Investitionen getätigt wurden. Demgegenüber stiegen die Wasserpreise und die Gewinnmargen der Unternehmen, welche im weltweiten Vergleich nunmehr überproportional hoch sind (ebd.).

Besonders besorgniserregend ist nach dem zehnjährigen Geschäft die Qualität des Wassers. Gemäß eines Berichts der Regulierungsbehörde für Umweltschutz DWI (*Drinking Water Inspectorate*) 1998, lagen die Werte von Nitrit, Eisen, Blei und verschiedenen Pestiziden der Regionen mit privatisierter Wasserversorgung bei 80 % über den erlaubten Richtwerten. Entgegen der Erwartungen und Versprechungen der privaten Träger wurden die umweltbelastenden Vorfälle in den ersten Jahren nicht reduziert. 1997 brach in London die ansteckende Durchfallerkrankung *Cryptosporidiosis* (Crypto) aus. Zwar konnte das verantwortliche Unternehmen *Three Valleys Water* zu Entschädigungszahlungen für betroffene Haushalte verpflichtet werden, allerdings wurde eine weitere Verfolgung des Falles durch die zuständige Behörde nicht aufgegriffen (Lobina 2001: 22ff.). Das nationale Zentrum für Umweltdaten EA (*Environment Agency*) wies zudem nach, dass für eine von fünf vorgefallenen Umweltverschmutzungen die privaten Wasserver- und Abwasserentsorgungsfirmen verantwortlich zu machen seien. Damit stehen diese an erster Stelle beim Betrieb energieaufwendiger Verbrennungsöfen und der Abwasserleitung in die Flüsse.

Am Beispiel Englands lassen sich Argumente ableiten, die gegen eine vollständige Privatisierung sprechen:

- Öffentliche Monopole werden durch private Monopole ersetzt, die vom Staat kaum noch kontrollierbar sind.
- Patentrechte können den Verlust des bisher freien Wissens- und Erfahrungstransfers im Wassersektor verursachen.
- Großinvestoren im Wassersektor sind zumeist Aktiengesellschaften (*Suez Lyonnaise, Vivendi*), die zunehmend unter die Kontrolle von international operierenden Investmentfonds geraten. Durch Share-

22 In England wurden zwischen 1990 und 1999 insgesamt 8.599 Arbeitsplätze abgebaut, was 21,5 % der gesamten Arbeitsplätze im Wassersektor ausmacht (Lobina 2001: 17ff.).

holder-Values sind die Wasser- und Abwasserunternehmen einem rigiden Sparkurs durch effizientes Management, Personalabbau und Vernachlässigung ökologischer Ziele, die meist kostenaufwendig sind, unterworfen.

- Zentralisierung der Kontrolle auf wenige Regulierungsbehörden und Verlust der gemeindlichen Selbstverwaltungsorgane. Die Gemeinden verlieren ihr Mitentscheidungsrecht und werden aus der Verantwortung für ihre Versorgung ausgeschlossen (Verletzung des partizipierenden Grundsatzes).
- *Cherry picking* der privaten Unternehmen, indem generell nur Interesse an der Übernahme lukrativer staatlicher (Ab-)Wasserbetriebe gezeigt wird.

Einschätzung und Ausblick

In dieser Darstellung wurden die Kernprobleme der Privatisierung und Teilprivatisierung der Wasserversorgung aus der Praxis, insbesondere anhand der Beispiele Englands, Argentiniens und Ghanas aufgezeigt.

In Entwicklungsländern besteht die Gefahr, dass sich die Unternehmen die lukrativen Standorte des Landes herausuchen (*cherry picking*). Die privaten Unternehmen favorisieren Standorte, in denen bereits Infrastruktur sowie relativ wohlhabende Wassernutzer vorhanden sind. Die einkommensschwachen, bevölkerungsarmen, also zu meist ländlichen Gegenden, werden von dieser Form der Wasserversorgung vielfach abgeschnitten.

Der Staat gibt die Wasserversorgung im städtischen Bereich ganz oder teilweise an private Versorger ab. Wer aber soll sich nun verantwortlich für die ländliche Versorgung zeigen, wenn diese sowohl von den staatlichen Behörden als auch von den privaten Versorgern abgelehnt wird? In Entwicklungsländern sollen die Gemeinden in Zukunft mit finanziellen Eigenanteilen und Eigeninitiative ihre Wasserversorgung selbst verwalten. Ob dieses Konzept aufgeht, zeigt sich erst in einigen Jahren. Jetzt wird bereits die Kritik geäußert, dass die ganz armen Gemeinden aus dieser Form der Verwaltung herausfallen (Mensah 1998). Die mangelnde Wasser- und entsprechend auch Stromversorgung wird dazu beitragen, dass die infrastrukturelle Entwicklung zwischen Land und Stadt, folglich auch die wirtschaftliche

Entwicklung, weiter auseinander klafft, was letztlich zu einer steigenden Landflucht und Migration in die Städte, mit den allgemein bekannten Folgen, führen kann.

Eine weitere Gefahr besteht in der Erhöhung der Wasserpreise. Diese fand nach der Privatisierung in England als auch nach der Teilprivatisierung in Argentinien statt. In dem lateinamerikanischen Land erhöhten sich die Preise, obschon das Unternehmen eine Preissenkung von 26,9 % in Aussicht gestellt hatte. Wenn die Rechnungen nicht gezahlt werden konnten, wurde das Wasser teilweise sogar ganz abgestellt. Erst nach der Einführung des *cross subsidy scheme* (s.o.) senkten sich die Preise für Neuanschlüsse um 74 %. Dies kam den neuangeschlossenen Haushalten und den Unternehmen zugute, die dadurch mehr Wasser verkauften und weniger Investitionen tätigen mussten, da diese ja von den bereits angeschlossenen Haushalten mitgetragen wurden. Die Wasserrechnungen der bereits angeschlossenen Haushalte stiegen jedoch dementsprechend um 3 US-\$ pro Monat.

Inwieweit die Effizienz der Wasserversorgung durch die Privatisierung und Teilprivatisierung gesteigert wird, ist in erster Linie abhängig von der Frage, welche Faktoren in eine Effizienzberechnung einbezogen werden. Sind hier die Reduktion der physischen Leitungsverluste und der Abbau von illegalen Anschlüssen gemeint, so fällt die Antwort für das Fallbeispiel Argentinien positiv aus (WSP 2001: 7ff.).

Im Gegensatz dazu ergeben sich bei der Kosten-Nutzen-Rechnung für das Beispiel England/Wales negative Ergebnisse. Die vollständige Privatisierung führte dort auf allen Ebenen zu schlechten Resultaten, vor allem für die Nutzer. Ein effizienteres Management konnte nur bezüglich der Gewinnmargen der Wasserunternehmen nachgewiesen werden.

Effizienzsteigerung kann, muss aber nicht unbedingt mit weitreichenden Kompetenzen vom privaten Wasserversorger verbunden sein. So hat auch das Konsortium LEKA²³ im Gazastreifen mit einem Managementvertrag im Rahmen eines Treuhandkredits der Weltbank an die palästinensische Autonomiebehörde dazu beigetragen, dass die Wasserversorgung dort verbessert werden konnte.²⁴ Die nicht abge-

23 Ein Konsortium bestehend aus *Lyonnais des Eaux* und *Khatib and Alami* (Schiffler 2001: 8).

24 Der Vertrag ist Teil eines Weltbankprojekts, das sich auf die Unterstüt-

rechnete Wassermenge wurde hier um 18 % gesenkt – dies ohne Preiserhöhung oder Eingriffe in das Tarifsysteem (Schiffler 2001: 8).

Effizienzsteigerung misst sich auch an der Anzahl der Neuanschlüsse der Wasserver- und -entsorgung, der Qualität des Wassers und an den Auswirkungen auf die Umwelt. Diese Faktoren sind schwieriger in Zahlen zu ermitteln als die Reduktion von Wasserverlusten und werden daher oftmals nicht in eine ökonomische Effizienzrechnung mit einbezogen.

Es ist sicher nicht Aufgabe dieses Beitrags, eine Effizienzrechnung aufzustellen, in welche auch diese Faktoren integriert werden können. Sowohl das Fallbeispiel Argentinien als auch England weisen aber deutlich negative Folgen der Privatisierung und Teilprivatisierung auf. Die Situation verschlechterte sich in beiden Ländern im Vergleich zu der staatlichen Wasserversorgung. Die Konsequenzen der Misswirtschaft fallen über kurz oder lang auf das Unternehmen zurück, das unter die Kritik der Öffentlichkeit gerät. Durch die zeitliche Begrenzung der Verträge kann es aber vorkommen, dass der vom privaten Unternehmen heruntergewirtschaftete Betrieb der Gemeinde übergeben und somit Verantwortung abgetreten wird.

Es ist vermutlich eine Frage der Zeit, ob sich ein Unternehmen eine solche Politik auf Dauer leisten kann. Bei einer Konzession über 30 Jahre Laufzeit sollten sich Investitionen in Kläranlagen rentieren, läuft der Vertrag aber nur über einen kurzen Zeitraum, so müssten die finanziellen Anreize für die Investitionen – oder die Sanktionen bei mangelnden Investitionen – hoch sein. Auf der anderen Seite ist es für den Regulator bei solchen langfristigen Konzessionen schwieriger, einzugreifen und die Inhalte der Konzession den gegebenenfalls veränderten Umständen anzupassen. Es ist zudem nicht immer garantiert, dass die Gewinne, die das Unternehmen erwirtschaftet, auch an die Wassernutzer weitergegeben werden. Um hierfür Sorge zu tragen, müssten mit dem Gewinn des Unternehmens prozentuale Preissenkungen für die Nutzer verbunden werden.

Damit werden sowohl die Frage der Art des Vertrages zwischen

zung der lokalen Gemeinden bei der Ausbesserung der Leitungen und der Verbesserung der Wasserqualität stützt. Die Hauptverantwortung liegt bei den Gemeinden und der palästinensischen Wasserbehörde (PWA). LEKA übernimmt keine weiteren Kompetenzen.

Staat und Wasserunternehmen angesprochen als auch die Aufgabengebiete der Regulierungsbehörde. Welche vertraglichen Formen für Privatisierungsmaßnahmen angemessen und sinnvoll erscheinen, hängt im Wesentlichen von den infrastrukturellen und verwaltungstechnischen Voraussetzungen in dem jeweiligen Land ab. Dabei können Erfahrungswerte als Bewertungsgrundlage herangezogen werden. In vielen Entwicklungsländern sind die Investitionskosten hoch, gleichzeitig herrschen administrative Lücken vor, die sich negativ auf die Überwachungsinstanzen auswirken. Kurzzeitige Serviceverträge mit marktfreundlicher Ausrichtung erscheinen dann sinnvoll, wenn gleichzeitig bessere Bedingungen für Investitionen geschaffen werden. Voraussetzung für die Verbesserung der Wasserversorgung sind kostenaufwendige und langjährige Kapitalanlagen, deren Zustandekommen nicht allein der Privatwirtschaft überlassen werden dürfen. Entscheidungsträger der Kommunen sollten weiterhin die Hauptverantwortung für ihre Versorgung tragen und damit auch die Hauptanteile bei Vertragsvergaben. Die Sicherung ihres Einflusses, aber auch die Transparenz ihrer Entscheidungen sind Voraussetzungen für einen verbraucher- und umweltfreundlichen Wasserbetrieb. Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, deren Entscheidungsträger in Entwicklungsländern nur selten ihrer Rechenschaftspflicht gerecht werden, ist unabdingbar.

Wie umfangreich die Aufgabenstellung einer Regulierungsbehörde sein muss, hängt auch von der Größe des beauftragten Unternehmens ab. International agierende Aktiengesellschaften wie *Lyonnais des Eaux*, SAUR, *Vivendi* und jetzt auch RWE²⁵ sind den Regulierungsbehörden, was die Ausformulierung der Verträge angeht, immer einen Schritt voraus. Gerade in Entwicklungsländern sind die Kräfteverhältnisse zwischen den oben genannten Konsortien und den neugeschaffenen Regulierungsbehörden extrem ungleich verteilt. Diese Unternehmen haben teilweise einen Jahresumsatz von 60 Mrd. Francs, eine Summe, die das Bruttosozialprodukt mancher Entwicklungsländer bei weitem übersteigt.

Die Transparenz der Ausschreibung und regelmäßige Veröffentli-

25 Seit der Übernahme des führenden britischen Wasserversorgers *Thames Water* und *American Water Works* im Jahr 2001 gehören die Rheinischen Elektrizitätswerke zu den drei größten Wasserunternehmen weltweit.

chungen der Fortschritte oder Rückschläge in der Wasserversorgung ist daher ein wichtiges Kontrollinstrument der Öffentlichkeit. Die Unternehmen sind schließlich nicht an weltweit schlechter Werbung interessiert. Kontrollen und Statusberichte der Zielumsetzungen von einflussreichen Dritten (wie der Weltbank) könnten ebenfalls dazu beitragen, die Vertragsbestimmungen umzusetzen.

Allgemein gültige Regeln für eine effiziente PPP können kaum aufgestellt werden, da sich optimale Regelungen von Land zu Land unterscheiden werden und müssen. Einige Punkte sind aber zumindest in unterschiedlichen Ländern als Probleme aufgefallen:

- Im Idealfall sollten mindestens 51 % der Anteile am Versorgungsunternehmen in öffentlicher Hand bzw. bei der Kommune bleiben.
- Es sollten genaue Zielvorgaben hinsichtlich der Neuanschlüsse der Wasserver- und -entsorgung festgelegt werden, nach Möglichkeit auch mit einer Berechnung der zu erwartenden Investitionen, damit eine Situation wie in Argentinien verhindert werden kann.
- Vor Abschluss des Vertrages sollte der öffentliche Zugang aller Dokumente, die Transparenz im Hinblick auf Kosten und Gebühren sowie eine ökologische Berichterstattung des Unternehmens garantiert werden, um Korruption, Bestechung und Misswirtschaft zu vermeiden.
- Gegebenenfalls vertraglich festgelegte finanzielle Anreize bei Erreichung der Ziele haben sich als sinnvoll erwiesen.²⁶
- Hohe Sanktionen im Falle einer Nichterreichung der vorgegebenen Ziele müssen vertraglich festgelegt werden und dürfen nicht verhandelbar sein.
- Die Regulierungsbehörde sollte nach Möglichkeit finanziell unabhängig und mit allen Kompetenzen zur Verhängung der Sanktionen als auch zur Neuverhandlung ausgestattet werden. Darüber hinaus ist auch der politische Rückhalt der Behörde durch die Regierung von größter Wichtigkeit.

26 So wurde im Falle des Management-Vertrages in Gaza ein Bonus in Höhe von 750.000 US-\$ vereinbart, wenn die Ziele erreicht würden. Ein unabhängiges norwegisches Unternehmen überprüft die Ziele nach einem ebenfalls vertraglich festgelegten Schema (Schiffler 2001: 8).

- In dem Vertrag müssen die Marginalstandorte mit Zielvorgaben für die Neuanschlüsse detailliert aufgeführt werden.

Staatliche Institutionen oder auch Kommunen sollten demnach die Wasserverteilung maßgeblich mitbestimmen. Auch wenn gegenwärtig ein Trend von der Nationalisierung zur Privatisierung in verschiedenen Sektoren zu beobachten ist, mag sich auch diese Option in Zukunft als schwer realisierbar, ineffizient oder auch als nicht sozial herausstellen. Insofern sollten auch die Investitionen in Reformen des öffentlichen Sektors nicht völlig aufgegeben werden, da ansonsten ein Vakuum der Versorgerinstitutionen entstehen könnte. Eine Kombination aus beiden Optionen mit dem entsprechenden Spielraum für unterschiedliche Regelungen in den verschiedenen Ländern könnte vielversprechend sein.

Literatur

- Alfaro, Raquel/Bradburd, Ralph/Briscoe, John (1998): »Reforming Former Public Monopolies: The Case of Water Supply«, in: World Bank (Hg.) (2001): Inter-American Development Bank. Beyond Trade offs. Market Reforms and Equitable Growth in Latin America.
- BMZ (1999): Wasser – Konflikte Lösen, Zukunft Gestalten, Bonn: BMZ, S. 58.
- Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (2001): Blindflug ins aquatische Wunderland, BBU-Wasserrundbriefe 599-602.
- Briscoe, John (1996): Water as an Economic Good: The Idea and What It Means in Practice, World Congress of the International Commission on Irrigation and Drainage, Cairo: World Bank.
- Corporate Watch (2000): Water Privatization – global domination by a few, Magazine Issue 12 (<http://www.corporatewatch.org.uk/magazine/issue12/cw12wl.html>).
- FAO (1998): Sources of International Water Law, Rome: FAO.
- GNA (2001): PURC Unlikely to Grant Utility Companies 300 % Price Hike, Ghanaweb.
- Hall, David (1999): Privatization, Multinationals and Corruption, PSIRU Report Nr. 9909-U-U-Corruption.Doc.

- Hall, David (2001): Contracts, Concessions and Corruption in the Water Sector, UNCHS Habitat Debate (<http://www.unchs.org/unchs/english/hdv6n3/contracts.htm>).
- Lobina, Emanuele (2001): UK Water Privatization – a Briefing, PSIRU.
- McDonald, David A./Loftus, Alex (2001): Lessons from Argentina: The Buenos Aires Water Concession.
- Mensah, K. B. (1998): Restructuring the Delivery of Clean Water to Rural Communities in Ghana: The Institutional and Regulatory Issues, *Water Policy* 1, S. 383-395.
- Yaron, Gil/Rycroft, Nicole (1999): Suez Lyonnaise Des Eaux (Corporate Profile), Polarinstitute 1999, S. 10ff.
- Schiffler, Manuel (2001): »Wasser-Privatisierung. Weder Gefahr noch Allheilmittel«, in: INAMO 27 (Wasserpolitik: Probleme und Perspektiven), S. 7-11.
- Tate, Phil (2001): Public Private Partnership: Water System Privatization, water page.
- WSP (2001): The Buenos Aires Concession, New Delhi, World Bank (Water and Sanitation Programme), S. 1-10.

**REGIERUNGSHANDELN (»GOOD GOVERNANCE«)
ALS INTERNATIONALE AUFGABE**

EINFLUSSNAHME AUF ENTSCHEIDUNGEN STAATLICHER ORGANE ALS PROBLEM FÜR DEMOKRATIE UND RECHTSSTAAT – RECHTSREFORMEN UND BEITRAG DES STAATS- UND VERFASSUNGSRECHTS ZUR ENTWICKLUNGSFORSCHUNG¹

ANJA SCHOELLER-SCHLETTER

Einleitung

Was kann die Rechtswissenschaft zur Entwicklungsforschung und letztendlich zur Erreichung konkreter Entwicklungsziele beitragen, wenn sie

- sich weder der Illusion hingibt, dass sich die im Zusammenhang mit den so genannten Entwicklungsländern diskutierten Probleme schlicht durch juristische Erfindungen lösen lassen,
- noch dem Recht seine Funktion als Instrument der Gesellschaftsorganisation gänzlich absprechen will?

Vor dem Hintergrund dieser Frage steht meine derzeitige Forschungstätigkeit zu *Public Law and Governance* am Zentrum für Entwicklungsforschung in Bonn. Im Folgenden möchte ich diese inhaltlich sowie ihrem Ansatz nach darstellen und anhand dessen versuchen, Möglichkeiten und Grenzen des Beitrags der Rechtswissenschaft – hier speziell des Bereichs Staats- und Verfassungsrecht – zur Entwicklungsforschung zu verdeutlichen.

1 Dies ist die schriftliche Fassung eines Vortrags, den die Autorin auf freundliche Einladung des »Forschungskolloquiums für Entwicklungssoziologie« an der Universität Bielefeld am 7. Februar 2001 gehalten hat. Für die Durchsicht des Manuskripts und hilfreiche Hinweise danke ich Frau Kerstin Henke.

Themenbereich und Fragestellung: Rechtsreformen zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Das Projekt ist im Themenbereich Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Regierungsführung angesiedelt und befasst sich mit Problemen, die im Zusammenhang mit staatlichen Entscheidungsprozessen stehen. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass staatliche Entscheidungsprozesse häufig Vetternwirtschaft, Willkür, mangelnde Transparenz und Verantwortlichkeit sowie Anfälligkeit für Korruption aufweisen.

Bearbeitet wird die Frage, warum die Staatsorgane selbst in Ländern, die einen gewissen Grad von Demokratie und politischer Stabilität erreicht oder wiedergewonnen haben, nicht in der erhofften Weise funktionieren und wie dem entgegengewirkt werden kann. Gerade in den so genannten Entwicklungsländern mit einer sich im Aufbau befindlichen demokratischen und rechtsstaatlichen Regierungsform und Verwaltung erscheint diese Frage grundlegend.

Für diese Defizite gibt es sicherlich viele Gründe und die verschiedensten Erklärungsansätze. Während der Ökonom etwa unter Heranziehung der *rational choice*-Theorie die Hintergründe für die Ineffizienz von Ressourcenverwendung oder Verwaltung darzulegen versucht, führt der Soziologe bzw. Ethnologe kulturbedingte Verhaltensmuster für bestimmte Handlungen der beteiligten Akteure zur Erklärung an. Derweilen beschäftigt sich der Rechtswissenschaftler mit der Rechtsstruktur eines Landes, etwa mit Aufbau, Organisation, Kompetenzen und Verfahren der Staatsorgane.

Die konkreten Probleme sind in jedem Land anders gelagert und verlangen entsprechend landesspezifische Lösungen. So stellt nach Richard Thoma jedes staatsrechtliche Institut auch einen »im Strom der Geschichte stehenden Versuch der Lösung eines politischen Problems« dar (Thoma/Anschütz 1930: 5).

Dennoch gibt es Regelungen, die geeigneter oder weniger geeignet sind, ein bestimmtes Ergebnis zu fördern und die eine stärkere oder weniger starke Anfälligkeit hinsichtlich bestimmter Störungen aufweisen. Ausgehend von dieser Annahme wird hier die Frage nach Systemanfälligkeit und Strukturschwächen, die »korrumpierte« staatliche Entscheidungen begünstigen, gestellt.

Was sich als manipulierte, sachfremde oder »gekaufte« staatliche

Entscheidungen darstellt, kann hintergründig als Problem von Strukturen – rechtlich-institutioneller Art – begriffen werden. Damit sind insbesondere Aufbau, Kompetenzen und Verfahren der an staatlichen Entscheidungsprozessen beteiligten Organe gemeint, die bestimmte Entscheidungsweisen mit sich bringen bzw. begünstigen. Als Beispiel seien hier nur die unterschiedlichen Regelungsmöglichkeiten im Strafverfahrensrecht genannt: Wenn Strafverfahren in der ersten Instanz weder mündlich noch öffentlich durchgeführt werden, ist die Entscheidung des Richters, die hinter verschlossenen Türen an seinem Schreibtisch getroffen wird, der öffentlichen Kontrolle (z.B. der Presse) praktisch entzogen. Ob dies bspw. tatsächlich Korruption begünstigt bzw. ein öffentliches und mündliches Verfahren diese vermindert, wäre im entsprechenden Land zu überprüfen.

Ansatz, Methode und Projektstruktur

Ausgangspunkt der Untersuchung sind Fälle unerwünschter Einflussnahme auf Entscheidungen staatlicher Organe, bei denen die Einflussnahme zu einem Problem für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wird. Es geht also um Entscheidungen, die dem Staat zuzurechnen sind, denen es an sachlicher oder personeller Legitimation fehlt oder die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung missachten, etwa im Sinne eines Verstoßes gegen das Prinzip der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns bzw. der Bindung der Richter an Gesetz und Recht etc.

Die Ursache kann dabei auf der Ebene des Normensystems liegen, aber auch durch mangelnde Rechtsanwendung oder Rechtsdurchsetzung bedingt sein. Schon in der Diskussion der achtziger Jahre um die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozess wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die politischen Rahmenbedingungen des Rechts ausreichend zu berücksichtigen. Zu naive Annahmen über die Bedingungen der Rechtsdurchsetzung wurden als Defizite der *law and development*-Forschung identifiziert (vgl. Bryde 1986: 14f.; 28f.). Die Implementierung von Rechtsreformen ist nicht nur auf entsprechend informierte und ausgebildete Richter, Beamte und Staatsangestellte angewiesen; unabdingbar ist in jedem Fall der politische Wille zur Konkretisierung von proklamierten Reformen sowie Institutionen, die mit entspre-

chenden Kompetenzen ausgestattet sind und eine effektive Umsetzung gewährleisten können.

In zahlreichen Transformationsländern – und dies gilt speziell für Lateinamerika – ist inzwischen eine nach internationalen Maßstäben als demokratisch anerkannte Verfassung vorhanden. Jedoch werden die – von den meisten Verfassungen zumindest nominell geforderten – Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaat und Gewaltenteilung und -kontrolle nicht entsprechend konkretisiert und verwirklicht.

Die konsequente Konkretisierung auf gesetzlicher Ebene, etwa in den Organgesetzen oder dem Wahlgesetzbuch sowie auf der Verordnungs- und Statutebene, ist häufig defizitär. Häufig stehen gesetzliche Normen und Verordnungen, die größtenteils noch unter Vorgängerverfassungen verabschiedet oder erlassen worden sind, im Widerspruch mit Wort und Geist der neuen Verfassungen.²

Grundlegende Fragen des Projekts zu *Public Law and Governance* sind daher folgende:

- Welche organisations- und verfahrensrechtlichen Reformen sind in einem bestimmten Land erforderlich und möglich, um bei staatlichen Entscheidungen in Gesetzgebungsverfahren, Verwaltung und Justiz sachliche und personelle Legitimation und rechtsstaatliches Verfahren sicherzustellen?
- Welche Reformen sind zudem erforderlich, um die einflussreichsten Sektoren in dieser Hinsicht verfassungsstaatlich zu disziplinieren?
- Welche Maßnahmen sind geeignet, um staatliche Entscheidungen vor dem illegitimen Einfluss bestimmter Interessengruppen zu schützen?
- Wie kann öffentliches Recht in seinem Aufbau, seiner Formulierung und seiner Anwendung dazu beitragen, die Anfälligkeit gegenüber Entscheidungen, die über keine ausreichende demokratische Legitimität verfügen, zu minimieren?

2 So etwa zum Problem der Vereinbarkeit von verfassungsrechtlichen Garantien der Meinungsfreiheit mit der Ausgestaltung und Handhabung des Verbots politischer Aktivitäten des Militärs im Falle Paraguays: Seall-Sasiain (1997: 105).

Dahinter steht die Frage nach möglichen Rechtsstrukturen zur Stärkung verfassungskonformer, demokratischer und rechtsstaatlicher Entscheidungsprozesse gemessen an den Vorgaben der jeweiligen Verfassung. In engem Zusammenhang damit stehen auch Fragen der Implementierung von so genannten *good governance*-Konzepten, die ihren Schwerpunkt auf die *rule of law* als Voraussetzung für ein stabiles politisches und wirtschaftliches Umfeld legen.

Fragt man innerhalb der Untersuchung eines Rechtssystems nach »Demokratie«, geht es um Demokratie als Rechtsbegriff, als verfassungsgemäßes Rechtsgebot, nach dem die Regierung gestaltet sein sollte, also um ein rechtliches Organisationsprinzip der Regierung. Es geht um die Ausformung des demokratischen Prinzips in der Gestalt, die es nach der jeweiligen Verfassung hat – im Sinne von Konrad Hesse, nach dem eine verfassungsrechtlich maßgebliche Deutung des Begriffs nur anhand der konkreten Ausformung durch die Verfassung gewonnen werden kann (Hesse 1982: § 5). Es geht dabei nicht um Demokratie als »solche«, als »Modell«, als allgemein gültiger Begriff. In diesem Zusammenhang ist daher die jeweilige landeseigene Verfassung als normative Grundlage des betreffenden Staats- und Regierungssystems Gegenstand der Untersuchung – als ein mit juristischen Auslegungsmethoden erschließbarer Ausdruck des zu einem Zeitpunkt im Transformationsprozess verfassungsrechtlich festgelegten Staats- und Regierungsverständnisses.

Dies bedeutet nicht, dass für ein Verständnis des politischen Geschehens Demokratievorstellungen oder die Vorstellung von Rolle und Aufgabe bestimmter Einrichtungen, so wie sie in der politischen Debatte formuliert werden, unberücksichtigt bleiben oder Rechtsprinzipien und Rechtssysteme anderer Länder nicht zu Vergleichszwecken herangezogen werden könnten.

Bei der Problembearbeitung bieten sich zweierlei Fragerichtungen an: Während ein dem Staatsaufbau entsprechender systematischer Ansatz nach Gewaltenteilung strukturiert und die Schwächen in Aufbau, Organisation und Verfahren in jeder der drei Gewaltenzweige (Exekutive, Legislative, Judikative) untersucht, fragt ein von den Problemfaktoren ausgehender Ansatz nach den Gefährdungsquellen staatlicher Entscheidungsprozesse.

Dem ersten Ansatz zufolge würden die Möglichkeiten und Grenzen zur Gewährleistung sowohl einer unabhängigen, kompetenten

Justiz (Qualität der Kontrolle), demokratischer, sachgerechter Parlamentsentscheidungen (Qualität der nationalen Struktursetzung) sowie gesetzmäßiger, effektiver Exekutiv- bzw. Verwaltungsentscheidungen untersucht. Gemäß dem zweiten Ansatz würden Militär, Partei, Wirtschaft, Kirche, internationale Geberorganisationen etc. als verschiedene mit mächtigen Interessen verbundene Faktoren bei staatlichen Entscheidungsprozessen betrachtet. Dies führt zu den folgenden Fragen:

- Welcher Art und in welchem Ausmaß gibt es eine problematische Beeinflussung von staatlichen Entscheidungsprozessen?
- Nach welchen Bereichen oder Ebenen kann unterschieden werden?
- Wie sehen die maßgeblichen rechtlichen Vorgaben aus und wie die Rechtswirklichkeit?
- Gibt es im Rechtssystem bzw. in der Rechtsstruktur liegende Gründe für die Unwirksamkeit, wie etwa fehlende geeignete Durchsetzungsnormen?
- Welche politischen, gesellschaftlichen und sozialen Faktoren sind jeweils wirksam und in welcher Weise?
- Gibt es in unterschiedlichen Ländern vergleichbare Probleme, Reformbestrebungen und Lösungsansätze bzw. -erfolge?
- Welche Möglichkeiten und Alternativen der Reform gäbe es, unter welchen Bedingungen und in welchem politischen und rechtlichen Umfeld würden diese funktionieren, und wie ließen sie sich politisch durchsetzen?

Die Forschungsarbeit beschränkt sich zunächst auf zwei zentrale Forschungsfelder: zum einen auf die Streitkräfte als Gefährdungsquelle der demokratischen Ordnung, deren verfassungsrechtliche Verortung und Integration im staatlichen Institutionengefüge besonders komplex ist, zum anderen auf die Judikative oder Gerichtsbarkeit, speziell die Obersten Gerichte als Hüter der Verfassungsordnung und damit die zentralen Staatsorgane zur Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit.

Seit den sechziger Jahren ist in der Politikwissenschaft viel zu Militär, Militärregierungen, Militär als Faktor in Transitionsprozessen und der Notwendigkeit von Restriktionen geforscht worden, meistens auf mangelnde Zivillkontrolle (*civil-military relations*) abstellend (bspw. Huntington 1957; Stephan 1971; und zusammenfassend: Diamond/Plattner 1996). Dabei wurde in der neueren Literatur die Forderung

nach einer systematischeren Betrachtung des Themas laut. Im Vordergrund steht damit die Fragestellung, wie das Militär langfristig und dauerhaft in das nach demokratischen und gewaltenteiligen Prinzipien aufgebaute Institutionengefüge eingebunden sein soll (vgl. Agüero 1999: 71f.; 95). Dies beinhaltet auch die Betrachtung der betreffenden rechtlichen Regelungen. Es wird häufig generell auf die Diskrepanz zwischen Recht und Wirklichkeit hingewiesen, dabei jedoch selten das Normengefüge bis hinunter zur Verordnungsebene betrachtet.

Auf dem Gebiet der Rechtswissenschaft kommen die wenigen Analysen, die es bislang gibt, aus den betreffenden Ländern selbst, wobei eine vergleichende Analyse der unterschiedlichen rechtlichen Regelungen und deren Wirkung, bzw. Gründe für deren Unwirksamkeit, nicht vorliegt.

Im Rahmen der in Deutschland seit kurzem wieder auflebenden Debatte über die Bedeutung von Rechtsreformen für Demokratisierungserfolge erlangen Justiz und Justizverwaltung vermehrt Aufmerksamkeit. Die Entwicklungspolitik erkennt an, dass hier juristische Expertise benötigt wird. Die Debatte konzentriert sich derzeit zunächst vor allem auf die Justiz und die Justizverwaltung, mit besonderer Betonung der Strafgerichtsbarkeit (Ahrens/Nolte 1999), ein Bereich, der wiederum von der politischen Wissenschaft in der Entwicklungsforschung bisher gänzlich vernachlässigt wurde.

Die in der eigenen Forschungsarbeit getroffene Auswahl bestimmter Länder Lateinamerikas (Peru, Paraguay, Chile, Bolivien) liegt in der Tatsache begründet, dass diese mit Problemen in den genannten Bereichen stark konfrontiert und in mancher Hinsicht bezüglich der Problemursachen und Auswirkungen vergleichbar sind. Auch gibt es in den genannten Ländern erkennbar den politischen Willen, den Problemen mit Reformen entgegenzutreten, sofern sie nicht bereits dabei sind, dies zu tun, mit z.T. bereits sichtbaren Ergebnissen. Wenn auch die formulierten Reformziele in diesen Ländern ähnlich scheinen, so sind die Ausgangssituationen jeweils verschieden und die Reformmaßnahmen, die ergriffen werden bzw. vorgeschlagen werden, um ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen, unterscheiden sich.

Rechtsreformen im Bereich Militär (Beispiel Paraguay)

Das Militär ist ein zentraler, kaum zu unterschätzender Faktor im Demokratisierungsprozess so genannter Entwicklungsländer. Wie sich immer wieder deutlich zeigt, hängt der langfristige Erfolg von Demokratisierungs- und politischen Liberalisierungsmaßnahmen auch von der Entpolitisierung und Eingliederung der Streitkräfte in die verfassungsrechtliche Ordnung ab. Als Beispiele seien die Putschversuche in Paraguay, Venezuela etc. genannt. So ist es kein Zufall, wenn in Paraguay nach dem Sturz von General Stroessner die Reorganisation der Streitkräfte ein zentrales Thema in der Verfassungsreformdebatte war, oder wenn in Chile durch die Rückkehr Pinochets die Debatte um die Rolle des Militärs wieder auflebt.

In Ländern wie Paraguay, Chile, Peru oder Bolivien spielt das Militär eine einflussreiche Rolle in Politik und Gesellschaft, die jeweils tief in der politischen Landesgeschichte wurzelt. Sie ist untrennbar verbunden mit dem Kampf um die Unabhängigkeit von Spanien und den Auswirkungen des Kalten Krieges, insbesondere mit der Bekämpfung von »inneren Feinden« unter dem Mantel der von Amerika unterstützten Anti-Kommunismus-Haltung. Mit den Demokratisierungsbestrebnungen der letzten Jahre und Jahrzehnte wird die Rolle der Streitkräfte, ihr Handeln und ihr Selbstverständnis mit den Anforderungen eines demokratischen, rechtsstaatlichen, gewaltenteilten und -kontrollierten Verfassungsstaates konfrontiert. Das politische Eigenverständnis der Streitkräfte, welches in den genannten Ländern oftmals mit einer nationalen Ausprägung des Republikverständnisses einhergeht (Schoeller-Schletter 2001: 107ff.), ist durch die in den Verfassungen zugrunde gelegten Prinzipien von Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsstaat und einer entsprechenden Rollen- und Aufgabenzuweisung meist nicht mehr gedeckt. Weder die häufig gepflegte Vorstellung des Militärs, eigenständig handelnder »Hüter der Nation« zu sein, noch die Rechtfertigung militärischen Handelns aus der Beschwörung des – selbstdefinierten – Wohles des Volkes entsprechen der Forderung nach dem Primat der Politik und den Grundprinzipien, die in den neuen Verfassungen niedergelegt sind.

Die Einmischung bzw. Mitbestimmung des Militärs in der Tagespolitik wird insofern zum politischen Problem, als sie mit der Vorstellung, dass politische Entscheidungen von demokratisch legitimierten

Organen in bestimmten Verfahren getroffen werden sollen, nicht mehr übereinstimmt. Die Einflussnahme des Militärs auf die politischen Angelegenheiten eines Landes wirft die Frage nach der Notwendigkeit einer Festlegung der Aufgabe des Militärs und einer Begrenzung seines Handlungsspielraums auf.

Als Problem wurde das Agieren von Militärangehörigen über die ihnen von Rechts wegen zugedachten Aufgaben hinaus wahrgenommen. Problematisch erscheint zudem ihre einerseits unabhängige Stellung gegenüber den von der Verfassung vorgesehenen politischen Organen, andererseits jedoch wiederum ihre Abhängigkeit durch parteipolitische Verflechtungen. Angesichts dieser Situation haben die verschiedenen Länder zu unterschiedlichen Zeiten Reformversuche unternommen, die in Zielsetzung, Maßnahmen und Erfolgen variieren.

Zentrale Fragen sind immer wieder, inwieweit die Organisation der Streitkräfte durch das Parlament mittels Gesetz geschieht, Militär und Polizei organisatorisch voneinander getrennt sind, ob gegen die Entscheidungen der Militärgerichte Rechtsmittel bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit eingelegt werden können, wie weit der Zuständigkeitsbereich der Militärgerichte gefasst ist und inwieweit die Rechte von Angehörigen der Streitkräfte eingeschränkt werden.

In diesem Sinne hat Peru in den siebziger Jahren Militärreformen eingeleitet, die in den neunziger Jahren unter Präsident Fujimori jedoch praktisch wieder zum Erliegen kamen bzw. wirkungslos wurden. Chile hat seit den späten achtziger Jahren zunehmend mit unterschiedlichsten Maßnahmen versucht, das Militär aus den politischen Entscheidungsprozessen herauszuhalten.³ Auch in Paraguay war dies im Zuge der Verfassungsneugestaltung von 1992 ein zentrales Thema.

3 Nach zahlreichen vorangegangenen Reformen wird derzeit in Chile Reformbedarf vor allem hinsichtlich der politischen Kompetenz des *Consejo de Seguridad* (Sicherheitsrat) und der Besetzung der Richter der *Corte Constitucional* gesehen. Dies wurde in einem Gespräch mit Luz Bulnes Aldunate, Richterin am Verfassungsgericht, während einer Forschungsreise im November 2000 bestätigt. Zum Thema Verfassungsreform in Bezug auf die Streitkräfte berichtet auch der Artikel »Streit über Verfassungsreform in Chile. Präsident soll Oberbefehlshaber absetzen können. Protest des Militärs«, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Oktober 2001, S. 10.

Um der Korruption politischer Entscheidungsprozesse wirksam entgegenzutreten, hat sich bspw. der paraguayische Verfassungsgeber für eine Entpolitisierung der Streitkräfte durch die Beschränkung bestimmter politischer Rechte entschieden. So ist Militär- und Polizeibediensteten, solange sie nicht im Ruhestand sind, die Übernahme von Parteiämtern wie auch jegliche Art politischer Aktivität untersagt. Die peruanische Verfassung hingegen beschränkt sowohl das passive wie auch das aktive Wahlrecht der Militärangehörigen. Vor dem Hintergrund bestehender Möglichkeiten des Missbrauchs lassen sich Beschränkungen der politischen Rechte des Militärs rechtfertigen. Längerfristig stellt sich die Frage, ob eine Entpolitisierung der einzelnen Militärangehörigen tatsächlich den erwünschten Erfolg einer als Institution parteipolitisch unabhängigen Einrichtung hat. Es besteht ebenso die Gefahr, dass die Streitkräfte zu einem wertneutralen Werkzeug gemacht werden, welches gegebenenfalls verfassungswidrig missbraucht werden kann. Fujimori, langjähriger Präsident von Peru, konnte auf diese Weise im Namen der Bekämpfung des Terrorismus das Militär für seine eigenen Zwecke nutzbar machen. In der erfolgten Weise wäre dies vor der Entpolitisierungsreform der Streitkräfte in den siebziger Jahren kaum denkbar gewesen.

Mit den Neuwahlen 2001 in Peru stehen Reformen sowohl im Bereich der Obersten Gerichte als auch im Bereich der Streitkräfte an.

Am Beispiel der Reformversuche in Paraguay soll im Folgenden die Bedeutung von Rechtsreformen im Bereich der Streitkräfte zur Förderung rechtsstaatlicher und demokratischer Entscheidungsprozesse verdeutlicht werden. Ergänzend, und zum besseren Verständnis, geht dem ein einfacher vergleichender Überblick voran (siehe Tabelle). Durch die sporadische Heranziehung von Reformversuchen anderer Länder, etwa zur Regelungen der politischen Rechte von Angehörigen der Streitkräfte im aktiven Dienst, soll in Ansätzen gezeigt werden, inwiefern ein Vergleich aufschlussreich sein kann.

Vergleichende Übersicht zu Problemen und Reformmaßnahmen im Militär in Peru, Chile und Paraguay

Tabelle 1: Militär in Peru

	Peru 1985-87
Bisherige Rolle des Militärs	<ul style="list-style-type: none"> – Hüter der Nation – Soziales Engagement (vgl. Nasser, Ägypten)
Situation vor Reformen	<ul style="list-style-type: none"> – Sicherheitsrat, der an politischen Entscheidungsprozessen teilnimmt – Hohe Autonomie in der Organisation – Militärjustiz mit weitreichenden Kompetenzen (auch über Zivilisten) und der Kontrolle der allgemeinen Gerichtsbarkeit entzogen
Reformziele	<ul style="list-style-type: none"> – Verringerung der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse und des politischen Gewichts des Militärs insgesamt
Neue Aufgabenbestimmung	<ul style="list-style-type: none"> – Externe Sicherheit – Begrenzte politische Aktivität
Reformmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> – Schaffung eines Verteidigungsministeriums – Kürzung des Militärhaushalts – Ahndung von Menschenrechtsverletzungen – Kompetenzbeschränkung des militär-dominierten Sicherheitsrats zu Gunsten des Ministerrats
Bestehende und Folgeprobleme	<ul style="list-style-type: none"> – Militär auch für innere Sicherheit zuständig – Mangelnde Kontrolle durch Legislative – Verstärkte Instrumentalisierbarkeit durch Präsidenten – Wenig kontrollierbare Militärjustiz unter Fujimori – Ausnahmezustandsregelung mit verstärkten Eingriffskompetenzen in Gebiets- und Ortsverwaltungen – Weitgehende Amnestie für Menschenrechtsverletzungen

Tabelle 2: Militär in Chile

	Chile 1988/90-94
Bisherige Rolle des Militärs	<ul style="list-style-type: none"> – Hüter der Nation – Schutz der »Moral« (vgl. Franco, Spanien)
Situation vor Reformen	<ul style="list-style-type: none"> – Militärdominierter Sicherheitsrat (NSC) mit Vetorecht – Reservierte Senatssitze – Oberkommandierender nicht durch Präsident absetzbar
Reformziele	<ul style="list-style-type: none"> – Begrenzung der Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess
Neue Aufgabenbestimmung	<ul style="list-style-type: none"> – Externe Sicherheit – Begrenzte politische Aktivität
Reformmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> – Reduzierung des Nationalen Sicherheitsrates auf Beratungsfunktion und Erhöhung der Mitgliederzahl (um Militärdominanz aufzuheben) – Verfassungsänderung erleichtert – Vergrößerung des Senats (Gewichtsverlust der reservierten Sitze) – Präsident ist (nominell) Oberbefehlshaber – Trennung Militär/Polizei (Polizei dem Innenministerium unterstellt)
Bestehende und Folgeprobleme	<ul style="list-style-type: none"> – Chef der Armee nicht absetzbar – Mangelnde demokratische Legitimation des Sicherheitsrats – Reformbedürftigkeit der Haushaltsbasis (Minenanteile)

Tabelle 3: Militär in Paraguay

	Paraguay 1989-92
Bisherige Rolle des Militärs	<ul style="list-style-type: none"> – Hüter der Nation – Verwirklichung des »Coloradismo«: Gleichsetzung der Ziele von Partei und Militär
Situation vor Reformen	<ul style="list-style-type: none"> – Parteimitgliedschaft bei Rekrutierung – Wahrnehmung von Aufgaben der inneren Sicherheit und Ordnung – Militärgerichtsbarkeit mit weitreichenden Kompetenzen; keine Kontrolle durch die ordentliche Gerichtsbarkeit – Übernahme von Parteiämtern
Reformziele	<ul style="list-style-type: none"> – Unterordnung unter demokratisch legitimierte Staatsgewalten – Entkoppelung Militär und Partei
Neue Aufgabenbestimmung	<ul style="list-style-type: none"> – Externe Sicherheit – keine politische Aktivität
Reformmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> – Oberbefehl des Präsidenten nicht delegierbar – Organisation durch Gesetz (nicht delegierbar an Kommissionen) – Zuständigkeitsbeschränkung der Militärjustiz/Urteile durch Obersten Gerichtshof überprüfbar – Verbot politischer Aktivität (auftreten auf Parteiversammlungen oder Ämterübernahme in Parteien)
Bestehende und Folgeprobleme	<ul style="list-style-type: none"> – Vereinbarkeit von bürgerlichen Freiheitsrechten mit Beschränkungen der politischen Aktivitäten von Militärangehörigen – Spaltung innerhalb der Armee durch unterschiedliche politische Gefolgschaften – Schlechte Bezahlung

Die Art der Einflussnahme des Militärs auf den politischen Entscheidungsprozess und das zugrunde liegende politische Selbstverständnis

Ein in lateinamerikanischen Staaten – und in Entwicklungsländern allgemein – häufiges Problem der Regierungspraxis und Staatsorganisation hat in Paraguay während der Regierungszeit Stroessners besondere Ausmaße angenommen: die Verschränkung zwischen Politik und Militär. Im Falle Paraguays wurde eine enge Verflechtung von Exekutive, Partei und Militär durch eine Art Pakt zwischen der Colorado-Partei und dem Militär erreicht, in dem Sinne, dass z.B. der Eintritt in eine Militärademie automatisch die Mitgliedschaft in der Colorado-Partei mit sich brachte (ähnlich Lambert 1997). Hinzu kam der Umstand, dass der Präsident – gemäß der Verfassung von 1967 – zulässigerweise Militärangehöriger im aktiven Dienst bei gleichzeitiger Parteiamtsinhaberschaft war.

Wie in den meisten lateinamerikanischen Ländern traditionell üblich, war es auch in Paraguay Praxis, Aufgaben der inneren öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch das Militär wahrnehmen zu lassen. Die Trennung zwischen Militär und Polizei blieb unscharf. Während die Exekutive das Militär zur Erfüllung anderer Aufgaben als nur der Landesverteidigung nutzte – wie etwa, um Plakate bei Wahlkampagnen anzubringen – wirkte andererseits das Militär maßgeblich an den politischen Entscheidungen mit.

Das zugrunde liegende Selbstverständnis des Militärs als einer intervenierenden Instanz zur Rettung der Nation wurde in der Ansprache von General Rodríguez zur Begründung des Sturzes Stroessners deutlich. Das politische Verständnis, wie es General Stroessner vertrat und formulierte (Stroessner 1977: 109-124), bietet dazu einen aufschlussreichen Hintergrund.

Nach Stroessners politischem Verständnis besteht die »Essenz« der paraguayischen Demokratie darin, dass »Splittergruppen von zweifelhafter Ideologie, [...] kleine Vereinigungen von Widerständigen, [...] oder Gruppierungen, die vom traditionellen Weg der paraguayischen Gesinnung abgewichen sind«, weder repräsentiert werden noch ihnen gefolgt wird.⁴ Das Volk sei die Substanz der nationalen Größe, dieses

4 »La esencia de nuestra democracia consiste en que no representamos ni obedecemos a facciones de dudosa ideología, [...] a asociaciones minúsculas

Volk sei in der Colorado-Partei zusammengefasst, und diese verkörpere die Tradition des Landes, die nicht verraten werden dürfe (Stroessner 1977: 112). Im Sinne einer Erläuterung folgt:

»Unsere Demokratie gründet sich auf unserer Vaterlandsliebe. Uns interessiert keine Demokratie ohne Patriotismus. Daher akzeptieren wir auch nicht leihweise eine gewisse Art von Demokratie, die uns die Kartelle derjenigen, die sich berufsmäßig über ihre Interpretation auslassen, anbieten.«⁵

Ein wenig später heißt es: »Demokratie ist ein Synonym für Ordnung, Arbeit und nationale Eintracht.«⁶

Der »proceso de transición« und das neue politische Selbstverständnis

In der Nacht vom 2. zum 3. Februar 1989 wurde Präsident Alfredo Stroessner durch einen Militärputsch gestürzt. Am 1. Mai desselben Jahres wurden allgemeine Wahlen (Parlament und Präsident) im Rahmen der Vorschriften der Verfassung von 1967 (Art. 179, 182) abgehalten, aus denen die Regierungspartei der Colorados als Sieger hervorging. Im Juni 1991 berief die Exekutive per Dekret (No. 9962) für den 1. Dezember 1991 Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung ein. Die Regierungspartei gewann 55 % der Stimmen. Ende 1991 nahm die verfassungsgebende Versammlung ihre Arbeit auf und verabschiedete am 20. Juni 1992 die neue Verfassung der Republik Paraguay.

Mit der Verfassung von 1992 sollten die zuvor bestehenden verfassungsrechtlichen – an reformorientierten Vorstellungen von Demokratie, Gewaltenteilung und -kontrolle gemessenen – Defizite beseitigt, wie auch die rechtlichen Grundlagen für ein Instrumentarium zur Umsetzung der statuierten Ordnung geschaffen werden.

de resentidos [...], o facciones legionarias desviadas de la tradicional corriente del espíritu paraguayo [...]« (Stroessner 1977: 111).

- 5 »Nuestra democracia se funda en nuestro patriotismo. Ninguna democracia sin patriotismo nos interesa. Por eso no aceptamos en préstamo cierta clase de democracia que nos ofrecen los carteles de los declamadores de oficio sobre su interpretación« (Stroessner 1977: 112).
- 6 »Democracia es sinónimo de orden, trabajo y concordia nacional« (Stroessner 1977: 115; und ähnlich: 117).

»Die Verfassung muss den Bedürfnissen der paraguayischen Gesellschaft entsprechen; es ist daher notwendig – unter Berücksichtigung der internationalen Rechtstradition – über die Probleme der Vergangenheit und Gegenwart nachzudenken, welche die tatsächliche Geltung all unserer Verfassungen verhindert haben«,

so ein Kommentar zu Beginn des Verfassungsgebungsprozesses in der paraguayischen Monatszeitung *Análisis del mes* (Análisis del mes 1991: II).

Die Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung haben versucht, einerseits Missstände vorangegangener Diktaturen für alle Zukunft auszuschließen, quasi per Dekret abzuschaffen, und andererseits die traditionellen wirtschaftlich und politisch bestimmenden Machtfaktoren zu erhalten.

Die Neudefinition der Rolle des Militärs, seiner institutionenspezifischen Eigenschaften und seiner Aufgaben

In Anbetracht der bisherigen starken Einflussnahme des Militärs auf die politischen Angelegenheiten des Landes war sich der Großteil der Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung über die Notwendigkeit einer Festlegung der Aufgabe des Militärs und einer Begrenzung seines Handlungsspielraums einig. In diesem Sinne hat die verfassungsgebende Versammlung den Versuch unternommen, durch ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung den Rahmen für eine Eingliederung der Militärgewalt in die verfassungsmäßige Ordnung zu setzen. Im Kapitel *De la Fuerza Pública* (Art. 172-175) wurde die Institution der Streitkräfte grundsätzlich geregelt.⁷

Gemäß Art. 172 der Verfassung bilden die militärischen Streitkräfte zusammen mit den Polizeikräften – und zwar ausschließlich – die öffentlichen Ordnungskräfte.⁸ Andere öffentliche Ordnungskräfte, die außerhalb dieser Gliederung stehen, darf es nicht geben.

Art. 173 Abs. 1 nimmt eine Definition der Institution der Streitkräfte vor. Zum organisatorischen Charakter der Institution heißt es:

7 In englischer Übersetzung: Schoeller-Schletter (2000).

8 Art. 172 (»De la composición«): »La Fuerza Pública está integrada, en forma exclusiva, por las fuerzas militares y policiales.«

»Die Streitkräfte der Nation bilden eine nationale Einrichtung, organisiert als dauerhafte, professionelle, nicht politisch beratende, gehorsame, den Staatsgewalten untergeordnete Institution, welche den Bestimmungen dieser Verfassung und dem Gesetz unterliegt«⁹ (Art. 173 Abs. 1).

Die Streitkräfte haben die Aufgabe,

»über die territoriale Integrität zu wachen und die auf legitime Weise konstituierten Behörden zu verteidigen, gemäß dieser Verfassung und den Gesetzen« (Art. 173 Abs. 1 Satz 2).

Neben der Aufgabe der Landesverteidigung wird dem Militär von der Verfassung eine prinzipiell systemerhaltende Funktion zugewiesen. Das Militär wird an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden, indem es zu ihrer Verteidigung angehalten wird. Zu beachten und nicht unumstritten ist die Tatsache, dass damit dem Militär selbst implizit ein Beurteilungsspielraum zugebilligt wird.

Maßnahmen zur Unterordnung unter die demokratisch legitimierte Staatsgewalt

Ein häufig kritisiertes Verhalten des Militärs war das Agieren zwischen und neben den politischen Institutionen, in denen die politischen Entscheidungen durch demokratisch legitimierte Vertreter des Volkes getroffen werden sollten: Einerseits handelten die Streitkräfte außerhalb der verfassungsmäßig vorgesehenen politischen Organe, andererseits standen sie durch faktische parteipolitische Verflechtungen in Abhängigkeit.

Um der eigenmächtigen Stellung des Militärs entgegenzuwirken, wurde die grundsätzliche Forderung nach Unterordnung der Streit-

9 Art. 173 (»De las Fuerzas Armadas«) Abs. 1: »Las Fuerzas Armadas de la Nación constituyen una institución nacional que será organizada con carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones de esta Constitución y las leyes. Su misión es la de custodiar a la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas, conforme con esta Constitución y las leyes. Su organización y sus efectivos serán determinados por la ley.«

kräfte unter die demokratisch legitimierte Staatsgewalt erhoben, d.h. nach Kontrolle durch demokratisch legitimierte politische Organe und von diesen verabschiedete Gesetze.

So wurde die Abtretung des dem Präsidenten zugeschriebenen Oberbefehls über die Streitkräfte ausgeschlossen (Art. 238 Nr. 9), damit auf diese Weise nicht umgangen werden konnte, dass die oberste Leitung in der Hand des Zivil-Präsidenten blieb.

Explizit wurde die Organisation des Militärs und die Bestimmung der Truppenstärke der Regelung durch das Gesetz unterstellt (Art. 173 Abs. 1 Satz 3), womit einer weitgehenden Festlegung durch militärinterne untergesetzliche Normen bzw. Präsidialdekrete entgegengewirkt wurde.

»In Übereinstimmung mit dem Gesetz« kann der Präsident der Republik dann »Militärverordnungen erlassen, über die Streitkräfte verfügen, sie organisieren und verteilen« (Art. 238 Nr. 9 Satz 2).¹⁰

Um die Behandlung von Gesetzen, die das Militär betreffen, durch das Parlament in der jeweiligen Gesamtheit der Kammern zu sichern, ist – wie beim Staatshaushaltsgesetz, internationalen Verträgen und anderen Gesetzen von gleichrangiger Bedeutung¹¹ – die Delegation an Ausschüsse untersagt (Art. 215). Die Gesetze zum Militär werden auf diese Weise nicht mehr nur in kleinem Kreis ausgearbeitet und anschließend dem Kongress vorgelegt, sondern von Anfang an im Plenum besprochen. Damit wird eine Beschäftigung mit der Materie auf breiterer Basis erforderlich – das bedeutet auch eine höhere Beteiligung der Öffentlichkeit, der Presse etc. –, was dem Gesetz zu einer breiteren Legitimationsbasis verhelfen bzw. den Einfluss starker Interessengruppen abschwächen soll.

Im Rahmen der Bemühungen um eine rechtliche Einordnung des Militärs in und unter die drei klassischen Staatsgewalten wurde auch die bisherige Eigenständigkeit der Militärgerichtsbarkeit insofern aufgehoben, als gegen Entscheidungen der Militärgerichte Rechtsmittel bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit eingelegt werden können. Damit

¹⁰ Art. 238 Nr. 9 Satz 2: »De acuerdo con la ley, [el Presidente de la República] dicta los reglamentos militares, dispone de las Fuerzas Armadas, las organiza y distribuye.«

¹¹ Bspw. solche, die auf *iniciativa popular*, d.h. auf »Volksinitiative«, basieren (Art. 215).

ist der Rechtsweg bis zur *Corte Suprema de Justicia* als oberster Revisionsinstanz eröffnet (Art. 174; 259 Nr. 3). Ähnliche Reformmaßnahmen werden auch in Peru zunehmend mit Nachdruck gefordert (vgl. Lovatón 1997; de Belaunde 1998; Gamarra 1998). Auch der Zuständigkeitsbereich der Militärgerichte wurde drastisch eingeschränkt. Es wurde ausdrücklich festgelegt, dass sich die Militärgerichte ausschließlich mit Militärdelikten zu befassen haben, die durch das Gesetz als solche qualifiziert sind und die von Angehörigen des Militärs im aktiven Dienstverhältnis, d.h. vor Eintritt in den Ruhestand, verübt worden sind (Art. 174 Abs. 1 Satz 1). Handelt es sich um eine Tat, die sowohl das allgemeine Strafrecht als auch das Militärstrafrecht unter Strafe stellt, so ist sie nicht als Militärdelikt anzusehen, es sei denn, die Tat wurde von einem Militär im aktiven Dienstverhältnis in Ausübung seiner militärdienstlichen Aufgaben verübt; im Zweifel ist von einem allgemeinen Delikt auszugehen (Art. 174 Abs. 2 Satz 1 und 2). Nur im Falle einer internationalen Auseinandersetzung mit Waffen können Militärgerichte über Zivilpersonen und Militärangehörige im Ruhestand rechtsprechungsbefugt sein, und auch dann nur in der vom Gesetz bestimmten Form (Art. 174 Nr. 3).

Die meisten dieser Reformen wurden heftig diskutiert. Insbesondere die Konsequenzen des Verbots der Abtretung des Oberbefehls¹² wie auch die Festlegung der Organisation des Militärs durch Gesetz waren in Militärkreisen umstritten. Um zu illustrieren, wie konfliktreich einzelne Reformvorhaben sind, und welche politischen Widerstände mitspielen, soll hier ein Beispiel genügen.

Im Zusammenhang mit der Neuorganisation des Militärs, so wie sie nach der Verabschiedung der neuen Verfassung vorgenommen werden sollte, wurde vor allem in Militärkreisen die Kompetenz der Legislative, durch Gesetz die Streitkräfte grundsätzlich zu organisieren, anfangs verschiedentlich bestritten. In einem Seminar zum Thema »Verfassung und Militär« wurde von Seiten des Militärs die Frage gestellt, ob der Präsident der Republik als *Comandante en Jefe de las*

12 Zum Streit um die Frage der Zuständigkeit des Präsidenten, so genannte *Comandantes de la Fuerza Pública* zu ernennen und zu entlassen (Art. 238 Nr. 9 Satz 3), und zum Verbot, das Amt des *Comandante en Jefe* zu delegieren (Art. 238 Nr. 9 Satz 1), Schoeller-Schletter (2001: 180f.).

Fuerzas Armadas die Streitkräfte organisiere oder aber die Legislative (Becker/Lüers 1994). Die verfassungsrechtliche Festlegung der Militärorganisation durch Gesetz wurde dahin gehend verstanden, dass es die Kompetenz der Legislative sei, »selbst von sich aus die Streitkräfte zu organisieren« – und eine solche Regelung wurde als undenkbar abgelehnt.¹³ Die Gesetze zur Organisation des Militärs müssten ihren Ursprung im Militär selbst haben: Der Legislative stünde nur zu, diese Gesetzesprojekte ganz oder teilweise zurückzuweisen. Die Kompetenz zur Gesetzgebung wurde der Legislative in diesem Fall nicht zugesprochen.

Als Begründung dieser Auffassung wurde – unter Berufung auf Art. 238 Nr. 9 Satz 2 – vorgebracht, die Verfassung würde die Organisation des Militärs dem Präsidenten der Republik als *Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación* zuweisen. Vernünftigerweise könnten diejenigen, die die Streitkräfte bilden, diese auch am besten organisieren.¹⁴

Zur Klärung der von der verfassungsgebenden Versammlung angenommenen Regelung der Militärorganisation wurde von den Senatoren und Abgeordneten der Diskussionsrunde – zumeist ehemaligen Abgeordneten der verfassungsgebenden Versammlung – vorgebracht, dass es nicht der Kongress sei, der die Streitkräfte direkt und selbst organisiere. Der Kongress verabschiede nur das Gesetz, demgemäß die Streitkräfte dann – mittels vom Präsidenten zu erlassenden Militärverordnungen (Art. 238 Nr. 9 Satz 2) – organisiert würden.¹⁵ Diese Tatsache stelle kein Hindernis für eine Einbeziehung der Exekutive und der Streitkräfte in die Diskussion über das Gesetz im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses dar. Die Exekutive könne auch aufgrund des ihr zustehenden Gesetzesinitiativrechts Gesetzesprojekte einreichen.¹⁶

13 General Ramón Rodríguez, in: Becker/Lüers (1994: 31ff.).

14 Ders. (ebd.: 32; 45).

15 Carlos Alberto Gonzales, in: Becker/Lüers (1994: 45).

16 Rodrigo Campos Cervera, in: Becker/Lüers (1994: 37).

Maßnahmen zur Beschränkung der politischen Beteiligungsrechte der Militärs: Maßnahmen zur Entpolitisierung

Wegen der Verflechtung zwischen Militär, (Colorado-)Partei und Präsident und der damit einhergehenden Korruption des politischen Entscheidungsprozesses¹⁷ herrschte weitgehender Konsens unter den Mitgliedern der verfassungsgebenden Versammlung, mit verfassungsrechtlichen Regelungen die Grundlagen für eine Entpolitisierung des Militärs zu schaffen. Die Regelungen stellen einen Versuch dar, Verflechtungen zwischen Partei und Militär zu verhindern.

Eine zu starke Bindung des Militärs an eine Partei würde nicht nur die Parteipolitik beeinflussen – etwa indem die Partei von der Unterstützung abhängig wird – sondern könnte bei einem Wahlsieg einer anderen Partei zu einem Loyalitätskonflikt führen, wenn bspw. das Militär die Interessen einer Partei unterstützt, die nicht die der gewählten Regierung ist. Ebenso kann ein Militär, welches einer bestimmten Partei zu nahe steht, für parteipolitische Zwecke missbraucht werden, etwa im Wahlkampf; die Chancengleichheit der Parteien wäre dann kaum mehr gewährleistet.

In diesem Sinne sind Militär- und Polizeimitglieder im aktiven Dienst von der Übernahme politischer Ämter, etwa des Präsidenten- oder Vizepräsidentenamtes, oder auch parlamentarischer Ämter, ausdrücklich ausgeschlossen worden (Art. 235 Nr. 7; 197 Nr. 7).

Auch wurde festgelegt, dass Militärangehörige im aktiven Dienst, d.h. vor Eintritt in den Ruhestand, sich weder einer Partei oder einer politischen Bewegung anschließen, noch sich auf irgendeine Art politisch betätigen dürfen.¹⁸ Im Wortlaut (Art. 173) heißt es:

»Die Militärangehörigen im aktiven Dienst werden ihr Handeln an die Gesetze und Verordnungen anpassen, und sich weder in eine Partei oder irgendeine

17 Vgl. dazu die unter Stroessner geltenden einfachgesetzlichen Regelungen des »Estatuto Electoral Paraguayo«, Ley No. 886/81, kommentiert in: Prieto (1988: 76-78).

18 Dazu *Convención Nacional Constituyente de la República del Paraguay* (1992: 7-25). In den Diskussionen der *Constituyente* ist Art. 173 zunächst als Art. 167 nummeriert.

politische Bewegung einreihen, noch irgendeine Art politischer Aktivität ausüben«¹⁹ (Art. 173 Abs. 2).

Entsprechendes gilt nach Art. 175 Abs. 3 Satz 2 für die Polizeiangehörigen.²⁰ Per Gesetz wurde dies dahin gehend konkretisiert, dass »Rechte und die Erfüllung der Auflagen und Verpflichtungen derjenigen Angehörigen von Militär und Polizei, die noch im aktiven Dienst und dabei Teil von Parteien, politischen Bewegungen oder Wahlkoalitionen sind«²¹, suspendiert bleiben, und die entsprechenden Personen aus den Wahllisten auszuschließen sind, solange die Suspendierung andauert.²² Mit Eintreten in den Ruhestand endet der Suspens und die Angehörigen von Militär und Polizei »erlangen automatisch und in vollem rechtlichen Umfang ihren Mitgliedsstatus wieder«²³ (Art. 3, Ley No. 670/95).

Weiterhin wurden bestimmte Verhaltensweisen unter Strafe gestellt²⁴, wie die Meinungsäußerung über parteipolitische Angelegenheiten, die Teilnahme an von Amtsträgern aus Politik, Partei oder politischen Bewegungen organisierten politischen Versammlungen, die

19 Art. 173 Abs. 2: »Los militares en servicio activo ajustarán su desempeño a las leyes y reglamentos, y no podrán afiliarse a partido o a movimiento político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política.«

20 Art. 175 Abs. 3 Satz 2: »Los policías en servicio activo no podrán afiliarse a partido político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política.«

21 Art. 1, Ley 679/95: »A partir de la vigencia de la presente Ley queda suspendido el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los militares y policías en servicio activo afiliados a partidos, movimientos políticos o alianzas electorales, conservando su antigüedad en los registros de afiliados.«

22 Art. 2 Satz 1, Ley No. 670/95: »Los partidos y movimientos políticos deberán excluirlos de los padrones electorales respectivos, durante todo el tiempo que dure la suspensión.«

23 Art. 3, Ley No. 670/95: »Los militares y policías en servicio activo afiliados a partidos o movimientos políticos recuperan automáticamente y de pleno derecho su condición de afiliados una vez que hayan pasado a situación de retiro.«

24 Art. 1, Ley No. 514 vom 19. Dezember 1994, »que reglamenta la prohibición de los artículos 173 y 175 de la Constitución Nacional.«

nicht *carácter oficial, profesional o meramente social*, also nicht offiziellen, berufsmäßigen oder rein sozialen Charakter haben. Verboten ist darüber hinaus die Anwesenheit bei Parteiversammlungen, außer wenn diese an *locales extrapartidarios*, d.h. außerparteilichen Orten, stattfinden; ebenso die Teilnahme an Veranstaltungen politischer Natur oder Wahlkampagnen von jeglicher schon bestehenden oder anerkannten politischen Gruppe sowie jegliche Aktivitäten zur Finanzmittelbeschaffung für eine Partei.

Anders als bspw. die peruanische Verfassung von 1992, die in Art. 67 die politischen Mitwirkungsrechte des Militärs dahin gehend einschränkt, dass Mitglieder der Streitkräfte nicht wählen dürfen, solange sie im aktiven Dienst sind, sieht die paraguayische Verfassung von 1992 keine Einschränkungen des aktiven Wahlrechts für Angehörige der Streitkräfte vor. Allerdings wurde mittels einfachgesetzlicher Regelung (*Código Electoral*, Gesetz Nr. 834/96, Art. 91 c) bestimmten Gruppen des Militärs das aktive Wahlrecht aberkannt.

Darüber, wie weitgehend der Ausschluss des Militärs aus dem politischen Geschehen in der Formulierung gefasst werden sollte, d.h. inwieweit eine Einschränkung der politischen Mitwirkungsrechte erfolgen sollte, herrschten unterschiedliche Ansichten.

Auf der einen Seite – vor allem bei den Mitgliedern der verfassungsgebenden Versammlung, die den Oppositionsparteien zuzurechnen sind – wurde auf das Adjektiv *apartidaria* (unparteilich) zur Charakterisierung des Militärs bestanden, und ebenso darauf, dass das Verbot der Parteimitgliedschaft ausdrücklich formuliert sei, etwa als »[los militares] no pueden estar afiliados«, wörtlich: »[die Militärangehörigen] dürfen nicht Mitglieder einer Partei sein«.²⁵ Es sei nicht ausreichend, dass nur ab dem gegenwärtigen Zeitpunkt der Beitritt zu einer Partei verboten sei, sondern es müsse die Angehörigkeit überhaupt verboten sein, d.h. auch für diejenigen Militärs, die schon Mitglieder sind.

Von der anderen Seite kam der Einwand, es könne nicht zugelassen werden, »dass man unter dem Vorwand, eine Organisation wie die Streitkräfte zu institutionalisieren, zu dem Extrem gelange, diejenigen

25 In diesem Sinne: Luis Alfonso Resck in: *Convención Nacional Constituyente de la República del Paraguay*, (1992: 14) und Rafael Eladio Velazquez (ebd.: 18f.).

zu erniedrigen, die unter anderen Umständen für eine Partei gestimmt haben.«²⁶ Dabei wurde als Möglichkeit zugestanden, dass diejenigen bürgerlichen Parteirechte, die Angehörige des Militärs bereits erworben hätten, automatisch bis zum Eintreten in den Ruhestand suspendiert werden könnten. Die Militärs könnten aber nicht zu der Erniedrigung verpflichtet werden, auf das, was sie freiwillig unter anderen Umständen erworben hätten – ihre Parteimitgliedschaft – zu verzichten.²⁷

Mit der Verabschiedung des Art. 173 wurde schließlich festgelegt, dass Militärangehörige im aktiven Dienst, d.h. vor Eintritt in den Ruhestand, sich weder einer Partei oder politischen Bewegung anschließen noch sich auf irgendeine Art politisch betätigen dürfen. Einschränkung wurde vorgebracht, dass der Ausschluss der Militärs aus Parteitaktivitäten und der Parteipolitik nicht bedeuten solle, dass dem Militär der Weg zu seiner politischen Kultur versperrt werde. Schließlich sei es unangemessen, das Militär völlig von der Politik abzuschirmen, da ein unpolitisches Militär per se keine Garantie für demokratische Sicherheit darstelle.²⁸

Zur Rechtfertigung der Regelung hieß es:

»Wir bestreiten nicht, dass die Militärs die gleichen Bürgerrechte haben wie wir, aber wir alle müssen einige Einschränkungen anerkennen, wenn wir über bestimmte Möglichkeiten oder Privilegien verfügen. [...] Die Streitkräfte sind

26 »[...] no puedo yo permitir que sobretexto de institucionalizar una institución como las Fuerzas Armadas, se llegue al extremo de pretender denigrar a quienes bajo otras circunstancias han obtado por un Partido político.« Juan Francisco Elizeche in: Convención Nacional Constituyente de la República del Paraguay (1992: 18).

27 Ders. (ebd.)

28 »Esto no quiere decir que tenemos que cerrar el paso a los militares en su cultura política, porque tener unas Fuerzas Armadas excépticas a la política, es inconveniente, porque un ejército apolítico, de por sí no es garantía de seguridad democrática«, Federico Figueredo, in: Convención Nacional Constituyente de la República del Paraguay 1992: 15; ähnlich auch Juan Manuel Peralta (ebd.: 22).

diejenigen, bei denen die Verteidigungsgewalt des Staates liegt [...] mit der Fähigkeit, die Macht, die der Staat hat, anzuwenden.«²⁹

Erfolge und Folgeprobleme

Trotz aller verfassungs- und einfachgesetzlichen Versuche, den politischen Einfluss des Militärs zu verringern, ist die reale Machtstellung dieses – in der politischen Geschichte Paraguays schon immer sehr bedeutenden – Sektors (Sondrol 1992: 106ff.) nach wie vor sehr groß. Dass im Militär – vor allem neben den Auswirkungen der Wirtschaftskrise – noch ein ernst zu nehmendes Hinderungspotenzial für den im Gang befindlichen Demokratisierungsprozess liegt, haben Ereignisse im April des Jahres 1996 gezeigt.³⁰ Diese »stärkste Bedrohung der Demokratie Paraguays seit dem Sturz des Diktators Stroessner« ist schließlich auf Druck seitens Opposition, Parlament und Kabinettsmitgliedern sowie aus dem Ausland, insbesondere den USA überwunden worden – zunächst, sollte einschränkend gesagt werden.³¹

Ein zentrales Problem, das mit Verfassungsreformen häufig einhergeht, sind die Unklarheiten bei der Rechtsauslegung und Rechtsanwendung. So ist in Paraguay, wie kürzlich eine Reihe von Fällen gezeigt hat, bspw. die Anwendung der mit der Verfassungsreform

29 »No negamos que los militares tienen los mismos derechos cívicos que nosotros, pero todos debemos reconocer algunas limitaciones cuando estamos en uso de determinadas facultades o privilegios. [...] Las Fuerzas Armadas son los depositarias del poder armado del Estado [...], de la capacidad de usar la fuerza que tiene el Estado.« Rafael Eladio Velazquez, in: Convención Nacional Constituyente de la República del Paraguay (1992: 19).

30 Der General Lino César Oviedo widersetzte sich seiner Absetzung als Chef des Heeres und forderte seine Ernennung zum Verteidigungsminister. Neue Zürcher Zeitung (1996: 3); Frankfurter Allgemeine Zeitung (1996: 2; 8); El País (1996: 8).

31 Dies, und der so gut wie zwischenfallslose Verlauf der Gemeindewahlen am 17. November 1996 wurden als Zeichen der Konsolidierung gesehen. Richtungsweisend für den Wandel wird die Wahl insofern eingeschätzt, als im Ergebnis mit Martin Burt ein Kandidat der stärksten Oppositionspartei, der Liberalen, zum Bürgermeister gewählt worden ist. Economist (1996: 52).

einhergehenden Neufassung der Meinungsfreiheit mit den Regelungen zur Beschränkung der politischen Aktivität umstritten (Seall-Saiaín 1997: 103-131).

Rechtsreformen in der Gerichtsbarkeit (Beispiel Paraguay)

Die hier beschriebene Forschung zu »Öffentlichem Recht und Regierungsführung« untersucht die Bedeutung von Aufbau, Besetzung, Organisation, Kompetenzverteilung und Verfahren von öffentlichen Institutionen im Hinblick auf die Stärkung demokratisch legitimierter und rechtsstaatlicher Entscheidungsprozesse. Es sollen dabei Möglichkeiten und Grenzen des Rechts und von Rechtsstrukturen bei der Umsetzung politischer Ziele, etwa der Einbindung des Militärs in rechtsstaatliche Strukturen oder der Stärkung rechtsstaatlicher Entscheidungsprozesse, aufgezeigt werden. Die verfassungsmäßige Disziplinierung besonders einflussreicher Gruppierungen wie dem Militär in politischen Entscheidungsprozessen, ist dabei nur die eine Seite des Problems. Mindestens ebensolche Bedeutung kommt der Gewährleistung einer unabhängigen, kompetenten Justiz in ihrer Funktion als Rechtsauslegungs- und Rechtssprechungsinstanz zu, speziell der Anfälligkeit der obersten Gerichte in Bezug auf »korrumpierte« sachfremde Entscheidungen.

Die Situation: Art des Problems und Regelungshintergrund

Die Judikative als rechtssprechende Gewalt und speziell der Oberste Gerichtshof als oberstes Justizorgan zur Gewährleistung der verfassungsmäßigen Ordnung bildet in der Verfassungsgeschichte Paraguays traditionellerweise keine ernst zu nehmende Kontrollinstanz gegenüber den anderen Staatsgewalten. Die Abhängigkeit und mangelnde Kompetenz der insbesondere seit der Verfassung von 1940 stark von Exekutive und Regierungspartei dominierten Justiz setzte sich durch verschiedene Regelungen in der Verfassung von 1967 fort (Schoeller-Schletter 2001: 55-64).

Die Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs, der *Corte Suprema de Justicia*, erfolgte durch die Exekutive (Art. 195) mit Zustimmung des Senats (Art. 151 Nr. 2; 180 Nr. 8). Die Tatsache, dass kein Fachausschuss beteiligt war, der die Kompetenzen der Kandidaten

beurteilte, führte dazu, dass der Präsident jeden, der die formalen Mindestvoraussetzungen erfüllte, ernennen konnte. Mit der Zustimmung des Senats konnte der Präsident rechnen, einerseits aufgrund des beständigen Druckmittels der möglichen Auflösung, andererseits dank der Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Regierungspartei.

Die Mitglieder der anderen Gerichtshöfe und die einfachen Richter wurden ebenfalls von der Exekutive ernannt (Art. 195), und zwar mit dem Einverständnis des Obersten Gerichtshofs (Art. 180 Nr. 8). Entsprechend der Möglichkeit seine (politischen) Vorstellungen bei der Bestimmung der Mitglieder des Obersten Gerichtshofs geltend zu machen, verblieb dem Präsident der Einfluss bei der Ernennung der übrigen Richter.

Die Amtszeit der Richter des Obersten Gerichtshofs wie auch die der anderen Richter war auf fünf Jahre festgelegt und fiel mit der Amtsperiode des Präsidenten zusammen. Zudem war die Wiederwahl möglich (Art. 196).

Ein gängiges Mittel im Umgang mit Richtern, die politisch unliebsame oder unbequeme Entscheidungen trafen, war die Versetzung an andere, meist abgelegene Orte. Da die Verfassung eine Absetzung nur durch Verfahren vor der *Corte Suprema de Justicia* zuließ, die Versetzung von Richtern aber nicht ausdrücklich verbot, wurde häufig auf die mit weniger Schwierigkeiten und Aufsehen verbundene Versetzungspraxis zurückgegriffen.

Reformmaßnahmen zur Gewährleistung einer unabhängigen, funktionierenden Justiz

Um die durch die Regelungen der Verfassung von 1967 ermöglichte Unterordnung der Judikative unter die Exekutive aufzuheben und eine unabhängige, kompetentere und effektivere Gerichtsbarkeit aufzubauen, ist die Organisation der rechtsprechenden Gewalt grundsätzlich reformiert worden.

Das Grundmodell der am US-amerikanischen System orientierten, allerdings modifizierten *Corte Suprema de Justicia* als oberster Instanz des gesamten Justizapparates mit gewissen verfassungsgerichtlichen Kompetenzen hat die neue Verfassung beibehalten.

Es wurde jedoch eine Gliederung in Senate oder Kammern vorgenommen, von denen jeweils ein Senat ausschließlich für Verfassungsrechtsstreitigkeiten zuständig ist (Art. 258); die Festlegung der anderen

Senate auf Zivil- und Handelsrecht zum einen und Strafrecht zum anderen erfolgte innerhalb des 1995 verabschiedeten Organgesetzes des Obersten Gerichtshofs, ebenso wie die entsprechende Einteilung der Besetzung in jeweils drei Richter pro Senat.³² Diese Umstrukturierung hat zur Folge, dass Entscheidungen nicht mehr nur im Plenum getroffen werden, sondern vor allem in den einzelnen Senaten.

Die Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs erfolgt nicht mehr durch die Exekutive, sondern durch den Senat auf Vorschlag eines neu eingeführten, insbesondere im langwierigen Prozess der Organgesetzgebung heftig diskutierten *Consejo de la Magistratura* (»Rat für den Richterstand«), mit Zustimmung der Exekutive (Art. 264 Nr. 1). Zuvor kam dem Senat nur ein Zustimmungsrecht zu.³³

Das Bestreben, den Einfluss der Exekutive auf die Besetzung der richterlichen Ämter gering zu halten und die Mitwirkung von Fachleuten zu stärken, ist auch in der Zusammensetzung dieses Richterwahlgremiums deutlich erkennbar: Nur ein Mitglied des achtköpfigen Rates ist von der Exekutive ernannt; von den weiteren wird jeweils eines vom Senat, vom Abgeordnetenhaus und vom Obersten Gerichtshof gewählt, sowie jeweils zwei in Vertretung der Anwälte und der Rechtsprofessoren (Art. 262).

Alle anderen Richter werden durch den Obersten Gerichtshof

32 Art. 1 Abs. 2, Ley No. 609 »que organiza la Corte Suprema de Justicia«, vom 23. Juni 1995.

33 Dies entspricht dem Ernennungsverfahren der Richter des *Supreme Court* der USA, welches der paraguayischen Verfassung von 1870 als Vorbild diente und später in der Verfassung von 1967 wiederaufgenommen wurde. Wie in der paraguayischen Verfassung von 1967 werden auch nach der US-amerikanischen Verfassung die Richter des *Supreme Court* vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt. In Paraguay war die geforderte Zustimmung des Senats jedoch insofern bedeutungslos, als durch das bis 1990 geltende Wahlrecht 2/3 der Sitze des Senats auf die stärkste Partei entfielen, d.h. die Regierungspartei (Colorado-Partei), und damit die Zustimmung gewährleistet war. Vgl. auch Lezcano Claude (1994: 659), mit der Beurteilung: »La situación imperante durante la dictadura, determinaba que el acuerdo exigido fuera nada más que un mero formulismo.«

selbst ernannt, allerdings ebenfalls auf Vorschlag des *Consejo de la Magistratura* (Art. 251; Art. 264 Nr. 1 und 2).

Die Ernennung erfolgt jeweils für einen Zeitraum von fünf Jahren, wobei sie nach zweimaliger Bestätigung im Amt zu einer lebenslangen Ernennung führt.

Die Amtsdauer der Richter des Obersten Gerichtshofs, die zuvor auf fünf Jahre beschränkt war und mit der Amtsperiode des Präsidenten zusammenfiel, wurde in eine zeitlich unbegrenzte umgewandelt, das Höchstalter auf 75 Jahre festgelegt.

Art. 261 bestimmt darüber hinaus, dass die Richter nur durch das Parlament im Wege des *juicio político* ihres Amtes enthoben werden können. Über die Reichweite des Grundsatzes der Unabsetzbarkeit hat der Oberste Gerichtshof in seinem von heftigen politischen Auseinandersetzungen begleiteten Urteil vom 5. Mai 2000 entschieden. Gegenstand war die Frage, ob diese Bestimmung dem Senat und der Exekutive die Möglichkeit eröffne, über den Verbleib der Richter des Obersten Gerichtshofs im Amt zu entscheiden, ähnlich der Kompetenz des Obersten Gerichtshofs zur Bestätigung oder Nichtbestätigung der Richter an den anderen Gerichten. Dies hat die *Corte Suprema de Justicia* verneint.³⁴

Die anderen Richter sind während ihrer Amtszeit für zunächst fünf Jahre generell unabsetzbar und dürfen auch nicht mehr versetzt werden (Art. 252). Ihre Amtsenthebung kann durch Entscheidung eines *Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados*, einer Art Geschworenengericht zur Richteranklage, erfolgen (Art. 253).

Zur Gewähr der finanziellen Unabhängigkeit der Rechtsprechung ist ein Mindestbudget festgelegt worden, das mindestens 3 % des Haushaltsvolumens der Zentralverwaltung betragen muss (Art. 249).

34 Acuerdo y Sentencia No. 222 vom 5. Mai 2000. Der Oberste Gerichtshof erklärte einen Beschluss des Senats, mit dem fünf Richter des Obersten Gerichtshofs in ihrem Amt bestätigt und für drei die Entlassung angekündigt wurde, ein Dekret der Exekutive, das diesem Beschluss zustimmte (Decreto No. 6131 vom 9. November 1999), sowie Art. 19 des Organengesetzes der *Corte Suprema de Justicia*, aus dem der Senat seine Entscheidungskompetenz abgeleitet hatte, für verfassungswidrig. Vgl. dazu ausführlich: Schoeller-Schletter (2001: 97ff.).

Folgen und Erfolge

Auch oder gerade nach umfangreichen Reformversuchen hinsichtlich Organisation und Besetzungsverfahren hat sich die Hoffnung auf eine unabhängige Justiz nicht erfüllt. Es werden weiterhin von paraguayischen Fachleuten Strukturschwächen festgestellt und weitere Reformen angemahnt.

So hat ein missverstandenes Gewaltenteilungsprinzip dazu geführt, dass das System der *checks and balances* innerhalb der Justizorganisation und -verwaltung kaum zum Tragen kommt. In der Folge besteht z.T. bei kontrolliertem und kontrollierendem Organ Personenidentität, was die Anfälligkeit für manipulierte Entscheidungen nicht gerade mindert.

Ein nennenswerter rechtlicher Schritt zur Strukturverbesserung und Verminderung der Anfälligkeit für Korruption wurde mit der Verabschiedung einer neuen paraguayischen Strafprozessordnung gemacht. Der bisherigen Regelung zufolge wurde das erstinstanzliche Strafverfahren weder mündlich noch öffentlich durchgeführt und der öffentlichen Kontrolle praktisch entzogen. Dies hat sich mit Inkrafttreten der neuen StPO geändert. Inwiefern mit der gesetzlichen Neuerung auch eine tatsächliche qualitative Veränderung der Entscheidungsfindung einhergeht, bleibt zu prüfen.

Anmerkungen zum möglichen Beitrag des Staats- und Verfassungsrechts zur Entwicklungsforschung

Aufgaben- und Fragestellung der Entwicklungsforschung

Man kann Entwicklungsforschung als gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen und gesellschaftlichen Veränderungen der so genannten »Schwellenländer« oder der Länder der »Dritten Welt« betrachten, die das mittelfristige Ziel hat, die gewonnene Erkenntnis für die Entwicklungspolitik fruchtbar zu machen. Damit ist zunächst keine Disziplin ausgeschlossen, noch ist das Ziel festgelegt, zu dem die »Entwicklung« führen soll. Gerade über Inhalt und Ziele von Entwicklung gibt es heftige Debatten. Über Zielhierarchien und deren Begründungsketten herrscht Uneinigkeit und sie befinden sich im ständigen Wandel. Sicherer Grund für die Definition von Zielen der Entwicklungsforschung bieten immerhin die

zwar auslegungsbedürftigen, aber Teil des geltenden Rechts bildenden internationalen Pakte über die Menschenrechte. Demnach wäre die Schaffung einer Situation, in der die fundamentalen Menschenrechte verwirklicht sind, ein mögliches Ziel. Stellt man den sozialen Menschenrechten³⁵ diejenigen des Bürgerrechtspaktes auf Partizipation von politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen³⁶ zur Seite, so kann man das Ziel auch als die Verwirklichung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit definieren, eine Definition, die den Vorteil hat, nicht einfach wissenschaftlich gesetzt zu sein, sondern von einem in internationalen Abkommen niedergelegten politischen Konsens getragen zu sein.³⁷ Dies gibt auch dem rechtlichen Gestaltungsgebot, das bei der Betrachtung eines nationalen Rechtssystems maßgeblich ist – der jeweiligen Verfassung³⁸ – einen von der internationalen Staatengemeinschaft anerkannten allgemeinen Richtlinien- oder Zielhintergrund.

Aufgabe und Eigenart von Rechtswissenschaft, speziell der Staatsrechtswissenschaft

Was kann die Rechtswissenschaft, hier speziell der Bereich des öffentlichen Rechts, zur Entwicklungsforschung – und letztendlich zur Erreichung konkreter Entwicklungsziele – beitragen?

Eigenart der juristischen Wissenschaft im Allgemeinen ist die Arbeit am Recht, d.h. Erkenntnis, Interpretation, systematische Aufbereitung und Durchleuchtung des geltenden Rechts im Hinblick auf seine praktische, in der Regel fallbezogene Anwendbarkeit. Dies geschieht auf der Grundlage und mit den Mitteln der juristischen Methode. Die Staatsrechtswissenschaft blickt auf ihren Gegenstand – das Staatsrecht – als auf etwas normativ Gegebenes.

35 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (19.12.1966).

36 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (19.12.1966).

37 Ähnlich schon auch Bryde (1986: 10).

38 Eine verfassungsrechtlich maßgebliche Deutung etwa der Begriffe Demokratie und Rechtsstaat kann nur anhand der konkreten Ausformung durch die jeweilige Verfassung gewonnen werden. Vgl. dazu Hesse (1982: § 5).

Gegenstand des Staats- und Verfassungsrechts sind Rechtsnormen, die den Staat selbst als organisatorische Handlungseinheit und die Ausübung seiner hoheitlichen Herrschafts- und Entscheidungsgewalt betreffen. Dazu gehören etwa Form und organisatorischer Aufbau der staatlichen Ordnung, Bildung und Kompetenzen der obersten staatlichen Organe, Ausübung staatlicher Funktionen, Einwirkungsmöglichkeiten der obersten staatlichen Organe aufeinander, wie auch das Grundverhältnis zwischen Staat und Bürger (darin auch Staat und Gesellschaft).

Eigenart speziell des Staatsrechts ist unter anderem, dass es politikbezogenes Recht ist. Es regelt den Zugang zu der im Staat konzentrierten politischen Entscheidungsgewalt, bestimmt die Verfahren ihrer Ausübung und legt ihre Grenzen fest. Das Staatsrecht reguliert und verteilt Macht- und Entscheidungspositionen im Hinblick auf die Gestaltung und Ordnung des Zusammenlebens. Insofern sind die Regelungen – unabhängig von ihrer inhaltlichen Gestaltung – politikbezogen. Staatsrechtliche Regelungen sind weit unmittelbarer, als das in anderen Rechtsgebieten der Fall ist, Ausdruck politischer Ordnungsvorstellungen. Damit werden staats- und verfassungsrechtliche Streitfragen beinahe notwendigerweise zu Gegenständen politischer Kontroverse (Böckenförde 1992: 15ff.).

Konsequenzen

Im Zusammenhang mit Entwicklungsforschung im genannten Sinne geht es vor allem auch um die Betrachtung von Recht als Instrument zur Umsetzung politischer Ziele, d.h. als Mittel zur Erreichung konkreter Entwicklungsziele. Die konkreten Probleme sind in jedem Land anders gelagert und verlangen entsprechend landesspezifische Lösungen. Dennoch gibt es Regelungen, die geeigneter oder weniger geeignet sind, ein bestimmtes Ergebnis zu fördern, und die eine stärkere oder weniger starke Anfälligkeit für bestimmte Störungen aufweisen.

Rechtliche Expertise kommt bei der Bearbeitung der Frage nach Möglichkeiten und Grenzen von Rechtsreformen als Teilgebiet der Entwicklungsforschung methodisch in zwei sich ergänzenden Vorgehensweisen zum Tragen. Zum einen ist dies eine systematische Untersuchung von Vergleichsbeispielen im Hinblick auf Problem, Reformbedarf, Reformziel, Maßnahmentyp und Reformergebnis. Sie geht über eine häufig in Reformdebatten gegebene, mehr oder weniger

zufällige Kenntnis der Regelungen in anderen Ländern hinaus. Ähnliche Aufgaben und Regelungsgegenstände sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Betrachtung und Vergleich dieser Regelungen können mit der Bildung und Untersuchung verschiedener Regelungstypen, einer Prüfung der jeweiligen Anwendbarkeit und gegebenenfalls mit der Entwicklung neuer Typen einhergehen. Der Rechtsvergleich kann hier einen wichtigen Beitrag leisten.³⁹

Zum Zweiten ist neben der Erarbeitung einer problem- und lösungsorientierten Informationsgrundlage die Kenntnis und systematische Durchdringung des vorhandenen landeseigenen Rechtssystems grundlegend, um jegliche Art von Rechtsreform erfolversprechend und praktikabel zu machen. Der Bezug auf vorhandenes Recht, die Rechtstradition des Landes⁴⁰, das rechtliche Anknüpfen und die Einbindung in den gegebenen rechtlichen Rahmen sowie gegebenenfalls dessen Harmonisierung sind für den Erfolg von Rechtsreformen unabdingbar – ebenso wie die Prüfung auf politische Durchsetzbarkeit und soziale und wirtschaftliche Verträglichkeit, der so genannten *feasibility*-Prüfung. Die Vorteile integraler Forschungsprojekte im Bereich der Entwicklungsforschung zu Rechtsreformen im Staats- und Verfassungsrecht, die dem Erfordernis der Zusammenarbeit mit anderen Disziplinen entgegenkommen, werden dabei deutlich.

Literatur

Agüero, Felipe (1999): »Las fuerzas armadas en una época de transición: Perspectivas para el afianzamiento de la democracia en

39 Als Beispiel können etwa die unterschiedlichen Regelungen zur politischen Beteiligung von Militärangehörigen angeführt werden. Vgl. auch Menger (1957: 9-27) als Beispiel einer rechtsvergleichenden Untersuchung im Sinne der genannten Methodik.

40 Rechtstradition wird in diesem Zusammenhang verstanden als Kontinuität bestimmter Elemente im Rechtssystem (z.B. Institutionen, Organe, Verfahren) wie auch in der Rechtswirklichkeit. Unter Rechtswirklichkeit wird hier die politische Realität als solche (De-facto-Machtstrukturen etc.) und die Art und Weise, mit Recht und Rechtsstrukturen umzugehen, gefasst.

- América Latina«, in: Rut Diamint (Hg.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Nuevohacer, S. 69-104.
- Ahrens, Helen/Nolte, Detlef (Hg.) (1999): *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt/Main: Vervuert.
- Análisis del mes (1991): *Apoyo para el análisis constituyente*, Separata I, August 1991, Asunción: II.
- Becker, Gustavo/Lüers, Wolfgang-Rüdiger (1994): *Desafío y Realidad del Estado de Derecho en el Paraguay*, Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP), S. 25-58.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1992): *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, 2. Auflage, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Bryde, Brun-Otto (1986): »Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß – Rechtsvergleichendes Generalreferat«, in: Brun-Otto Bryde/Friedrich Kübler (Hg.), *Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß*, Frankfurt/Main: Metzner, S. 9-36.
- De Belaunde, Javier (1998): »La Justicia militar como problema«, in: *Ideéle*, 107/May 1998, Lima: Instituto de Defensa Legal, S. 59-61.
- Convención Nacional Constituyente de la República del Paraguay (1992): *Sesión Ordinaria*, 30, 22.05.1992, Asunción.
- Corte Suprema de Justicia (2000): *Acuerdo y Sentencia*, 222, 05.05.2000, Asunción.
- Larry Diamond/Marc F. Plattner (Hg.) (1996), *Civil-Military Relations and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- The Economist (1996): »Paraguay. Catching up«, 30.11.1996, London, S. 52.
- El País (1996): »Ministros y empresarios paraguayos aconsejaron ceder ante le general Oviedo. Los estudiantes piden cárcel para los golpistas«, 28.04.1996, Madrid, S. 8.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (1996a): »In Paraguay ein »Sieg der Demokratie«. Der Präsident ernennt General zum Verteidigungsminister«, 97, 25.04.1996, Frankfurt/Main, S. 2.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (1996b): »Krise in Paraguay scheint beigelegt. Das Volk stärkt den Präsidenten. Der rebellische General geht«, 99, 27.04.1996, Frankfurt/Main, S. 8.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001): »Streit über Verfassungsre-

- form in Chile. Präsident soll Oberbefehlshaber absetzen können. Protest des Militärs«, 25.10.2001, Frankfurt/Main, S. 10.
- Gamarra, Ronald (1998): »El siglo y la reforma integral«, in: Ideéle, 107, May 1998, Lima: Instituto de Defensa Legal, S. 64-65.
- Hesse, Konrad (1982): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Auflage, Karlsruhe: Müller.
- Huntington, Samuel (1957): *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil Military Relations*, Cambridge: Belknap Press.
- Lambert, Peter (1997): »The Regime of Alfredo Stroessner«, in: Peter Lambert/Andrew Nickson, *The Transition to Democracy in Paraguay*, Basingstoke: MacMillan, S. 3-23.
- Lezcano Claude, Luís (1994): »De la preponderancia presidencialista al presidencialismo moderado«, in: *Revista Jurídica Paraguaya La Ley* 17/4 (1994), Asunción, S. 657-667.
- Lovatón, David (1997): »Tribunales militares: Poder Judicial aparte?«, in: Ideéle, 99, July 1997, Lima: Instituto de Defensa Legal, S. 30-31.
- Menger, Christian-Friedrich (1957): »Aktives und passives Wahlrecht des Soldaten«, in: Arnold Bergsträsser/Eberhard Barth et al. (Hg.), *Von den Grundrechten des Soldaten*, München: Isar-Verlag, S. 9-27.
- Neue Zürcher Zeitung (1996): »Fauler Kompromiß in Paraguay/Der rebellierende General zum Verteidigungsminister befördert«, 24. 04.1996, Zürich, S. 3.
- Prieto, Justo José (1988): *El Estatuto Electoral cuestionado. Análisis de la Ley Paraguaya*, Asunción, S. 76-78.
- Schoeller-Schletter, Anja (2000): Englische Übersetzung der Verfassung der Republik Paraguay von 1992 (<http://www.uni-wuerzburg.de/law/>).
- Schoeller-Schletter, Anja (2001): *Verfassungstradition und Demokratieverständnis, Paradigmenwechsel und Reform. Die Verfassung der Republik Paraguay vom 20. Juni 1992*, Baden-Baden: Nomos.
- Seall-Sasiain, Jorge (1997): »Libertad de Expresión y Prohibición de Actividad Política del Militar. Jurisdicción Militar y Misión de las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1992«, in: Emilio Camacho/Luis Lezcano Claude (Hg.), *Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario*, Asunción: Departamento de Servicios Gráficos del Poder Judicial, S. 103-131.
- Sondrol, Paul (1992): »The Paraguayan Military in Transition and the

- Evolution of Civil-Military Relations», in: *Armed Forces and Society* 19/1, Fall 1992, official publication of the Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Piscataway, S. 105-122.
- Stepan, Alfred (1971): *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton: Univ. Press.
- Stroessner, Alfredo (1977): *Política y Estrategía del Desarrollo*, Asunción: Instituto Colorado de Cultura, S. 109-124.
- Thoma, Richard/Anschütz, Gerhard (1930): *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. I, Tübingen: J.C.B. Mohr.

»GOOD GOVERNANCE« UND KORRUPTION IN KENIA –
ÜBER DEN VERSUCH DER UMSETZUNG VON
»GOOD GOVERNANCE« IN DER PRAXIS¹
SABINE KLOSS-TULLIUS

Einleitung

Ein warmer Tag im Mai 1999 in Eldoret, Zentrale Provinz, Kenia. Zwei Arbeiter des Eldoret *City Council*, deren Arbeit darin besteht, in der Stadt nach dem Rechten zu sehen, bekommen per Zufall mit, wie sich ein Mann in einem Hausdurchgang erleichtert und ergreifen diesen Mann.

In Eldoret ist es, wie auch in anderen kenianischen Städten, laut Ratsbeschluss verboten, sich in der Öffentlichkeit zu erleichtern, auch wenn es in der Stadt nicht eine einzige öffentliche Toilette gibt. Dem Delinquenten blüht daher eine Strafe von 2.000 Kenia Schilling (K. Sh.). Das sind umgerechnet 30 Euro, was einem durchschnittlichen Monatslohn in Eldoret entspricht. Wenn der Delinquent den Gesetzesverstoß nicht direkt bezahlt kann, droht dem *in flagranti* Ertappten, vor Gericht gestellt zu werden. Die Strafe erhöht sich dann jedoch auf 5.000 K. Sh., da in diesem Fall die Judikative eingeschaltet werden muss.

Was tun? Man beginnt zu verhandeln, nach längerem Hin und Her einigen sich der Delinquent und die Männer von den »Stadtwerken« auf eine Zahlung eher privater Natur von 1.000 K. Sh. Nun hat

1 Alle Daten, die hier genannt werden, sind während November 1998 und Dezember 2000 in Kenia erhoben worden. Die Autorin hat während dieser Zeit als Beraterin für die Konrad-Adenauer-Stiftung in Nairobi, Kenia, gearbeitet und war dem Programmbereich *Monitoring of Public Expenditure* zugeordnet. Ich möchte an dieser Stelle Herrn Dr. Ingo Scholz, dem *Regional Representative* der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) in Ostafrika danken, der mir die Chance gegeben hat, für die KAS an diesem Thema zu arbeiten. Ebenso möchte ich all meinen Kolleginnen und Kollegen und allen Kenianern danken, die ich während meiner Arbeit getroffen und kennen gelernt habe. Ich habe in diesem Land und von diesen Menschen sehr viel gelernt und hoffe sehr, dass unsere Arbeit über einen längeren Zeitraum hinweg viele Früchte tragen wird.

der sichtlich erleichterte Mann nicht so viel Geld bei sich, sondern muss nach Hause, um es zu holen. Doch dann ärgert es ihn ungemein, dass er 1.000 K. Sh. bezahlen muss und siehe da, auf dem Weg nach Hause trifft er einen ihm bekannten Polizeibeamten und erzählt ihm die ganze Geschichte. Daraufhin werden die beiden Männer von den »Stadtwerken« verhaftet, ihnen wiederum blüht nun eine Strafe von 10.000 K. Sh. oder acht Monaten Gefängnis (Daily Nation, 13. Mai 1999).

Diese und zahllose andere Begebenheiten kann man in den Tageszeitungen Kenias täglich lesen, ob es nun um einen strittigen Landdisput geht, um die Beschaffung von Dokumenten wie Ausweise oder Reisepässe, die den Betroffenen zwar rechtmäßig zustehen, ihnen aber dennoch nicht ausgehändigt werden oder gar die Freigabe von Leichen aus dem städtischen Leichenschauhaus.

Die Haltung des *Kitu ki dogo* – frei übersetzt als »Gib mir was Kleines« – ist weit verbreitet in Kenia, sie gehört geradezu zum Alltag. In Kenia kann man unterscheiden zwischen kleiner und großer Korruption sowie der Plünderung öffentlicher Mittel, alle diese Formen sind weit verbreitet. Über die so genannte kleine Korruption, die *petty corruption* schreibt eine kenianische NGO:

»Petty corruption is the most common kind of corruption in Kenya. It is so widespread that a substantial proportion of the citizens does not think it is wrong at all. It involves the payment of small amounts of money or other gifts to either speed up state functions that are actually already a taxpayers right, or to avoid legal sanctions for minor infractions of the law« (Institute of Economic Affairs 1998: 47).

Doch es existiert in Kenia nicht nur die kleine Korruption: Der in Kenia bekannteste Fall der Plünderung öffentlicher Mittel in den letzten Jahren dürfte der Goldenberg-Skandal aus den frühen neunziger Jahren sein. Hierbei wurden illegale Ausfuhrerstattungen für Gold und Diamanten in Höhe von 51,5 Mrd. Kenia Schilling ausgezahlt – umgerechnet 1 Mrd. US-\$. Die in den Fall verstrickten Personen sind auf höchster politischer Ebene anzusetzen, die juristische Verfolgung des Falles ist eher schleppend und der Ausgang ist äußerst ungewiss.²

2 So wird dem heutigen Vizepräsidenten Kenias, der seinerzeit Finanz-

Auch wenn ich diesen Artikel mit dem Thema Korruption eröffnet habe, so soll nicht etwa der Eindruck entstehen, dass *good governance* gleichzusetzen wäre mit der bloßen Abwesenheit von Korruption. *Good governance* beinhaltet weitaus mehr. In diesem Beitrag soll unter *good governance* ein verantwortliches Regierungs- und Verwaltungshandeln verstanden werden, das auf die politische und wirtschaftliche Entwicklung eines Landes ausgerichtet ist. Die Fragen, auf die ich eingehen möchte, sind die folgenden:

Wie sieht die Umsetzung oder der Versuch zur Implementierung von *good governance* im Alltag Kenias aus? Wie kann man Ziele von *good governance* in die Praxis umsetzen und wo? Mit welchen Partnern bzw. Akteuren lassen sich diese Ziele am besten verwirklichen?

Im Folgenden werden Aspekte meiner zweijährigen Arbeit bei der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) in Nairobi im Bereich *good governance/monitoring of public expenditure* skizziert, die ich als externe Beraterin für die KAS geplant, implementiert und evaluiert habe.

Nach einer Diskussion des Begriffs *good governance* und der Probleme, die in dem Begriff selbst wurzeln, wird kurz die Lage in Kenia im Hinblick auf *good governance* skizziert. Danach werden zwei unterschiedliche Zugangsweisen anhand von *good governance*-Projekten der KAS in Kenia aufgezeigt.

Dieser Beitrag beschäftigt sich also mit dem Thema *good governance* in der Arbeitspraxis einer NGO in Kenia. Daher wird hier weder ausführlich der Forschungsstand diskutiert, noch werden Thesen aufgestellt, die verifiziert oder falsifiziert würden. Ich habe den praxisnahen Zugang gewählt. Dieser Beitrag ist als subjektives Resümee verschiedener Aspekte meiner Arbeit in Kenia zu lesen.

minister war, seit Jahren eine Verstrickung in den Goldenberg-Skandal nachgesagt. Es sind zahlreiche Beweise vorgelegt worden, die noch zu prüfen sind.

»Good governance« – Zugänge und Definitionen – Die Weltbank und die EU

Good governance ist spätestens seit Mitte der neunziger Jahre ein sehr wichtiges Thema geworden – nicht nur in Kenia, sondern in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) generell. Der Aufschwung des Themas ging insbesondere darauf zurück, dass die Weltbank *good governance* Anfang der neunziger Jahre zu ihrer neuen Entwicklungsphilosophie erklärte.

Der Weltbank kommt in Sub-Sahara-Afrika ein führender, wenn auch umstrittener Stellenwert als entwicklungspolitischer *Think Tank* zu (Nielinger 1998: 23). Daher sind die Leitlinien der Weltbank immer noch die »Bibel« für Afrika, welche die Kriterien der Mittelverteilung festlegt. Vor allem die Implementierung der Strukturanpassungsprogramme (SAP)³ in den achtziger Jahren verstärkte nochmals den Einfluss der Weltbank in Sub-Sahara-Afrika. Über lange Jahre waren die SAPs das herausragende Instrumentarium, das die armen Länder der Weltwirtschaft in die globalen wirtschaftlichen Austauschverhältnisse integrieren sollte. Es wurde meist erfolglos versucht, die sozialen Folgekosten mit Begleitprogrammen aufzufangen, daher mehrte sich die Kritik an den SAPs.⁴ Nach Einschätzungen der Weltbank selbst

- 3 Die Strukturanpassungsprogramme (SAP) der Weltbank hatten ein zweigliedriges Grundmuster: In der Stabilisierungsphase sollten die betroffenen Staaten zunächst die Wirtschafts- und Steuerpolitik ändern, um die Haushaltsdefizite herunterzufahren, die Wirtschaft zu deregulieren und realistische Wechselkurse einzuführen. In einem zweiten Schritt, der eigentlichen Strukturanpassung, sollten effektive Institutionen aufgebaut und marktwirtschaftliche Prinzipien eingeführt werden. Die Ressourcen sollten besser verteilt und eine generelle Ressourcenmobilisierung sollte durchgeführt werden, vgl. auch Nielinger (1998: 26f.).
- 4 Vgl. Nzomo (1994: 57). Mrs. Nzomo ist Lehrbeauftragte am *Institute for Diplomacy and International Studies* in Kenia und schreibt über die kenianische Situation: »Perhaps the biggest challenge for good governance involves the effort to promote democracy in the midst of economic distress without unbearable hardship for the majority of the people [...] The World Bank/IMF Structural Adjustment Programmes (SAPs) have had this negative effect and are therefore, viewed by the ordinary citizens as the antithesis

waren die SAPs zwar erfolgreich in Ländern mit mittleren Einkommen, jedoch bot sich in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara ein überwiegend negatives Bild.⁵ Dennoch haben SAPs noch bis heute eine sehr wichtige Funktion: Ohne Mittel von der Weltbank sind auch andere Geberorganisationen und -länder eher zurückhaltend in ihrer Mittelvergabe, d.h. ohne Mittel von IMF/Weltbank sinkt auch die Wahrscheinlichkeit, dass Mittel anderer Länder oder Organisationen fließen. Zudem kann auch ohne Aufnahme in ein SAP der Aufschub von Schuldenrückzahlungen nicht verhandelt werden, da der Zugang über die von der Weltbank vermittelte Beratungsgruppe läuft.

So wurde das Politische wieder entdeckt und neu akzentuiert, da die Regulierungskräfte des reinen Marktes ebenso viel zerstörten, wie sie zunächst bewirkten. Markt und Staat sollten sich zukünftig mit Unterstützung der Weltbank symbiotisch entwickeln, um sich gegenseitig kontrollieren und regulieren zu können. Neben diesen Forderungen des Umdenkens kam Ende der achtziger Jahre noch ein weiterer entscheidender Faktor hinzu: Hatte die Außen- und Entwicklungspolitik bis dahin unter dem Primat des Ost-West-Konflikts gestanden, so bot sich nun endlich wieder die Möglichkeit, politische Konditionalität an die Spitze der Entwicklungszusammenarbeit zu setzen.

Die Weltbank akzentuierte ihre Entwicklungsphilosophie unter Verwendung des Begriffes *good governance* neu. In ihrer Studie »From Crisis to Sustainable Growth« von 1989 wurde erstmals ein Bezug zwischen Entwicklungsleistung und *good governance* hergestellt. Demokratisierung wurde als eine der wesentlichen Rahmenbedingungen für Entwicklung gesetzt (Mair 1996: 24f.). Im Weltentwicklungsbericht von 1992 wurde dann die neue Entwicklungsstrategie der Weltbank detaillierter dargestellt: Wettbewerb auf den Märkten sollte die effiziente Herstellung und Verteilung der Güter und Dienstleistungen sichern, während der Staat einen rechtlich regulierenden Rahmen schaffen sollte. Infrastrukturmaßnahmen und die für die Armen unentbehrlichen Dienstleistungen, die der freie Markt nicht bieten kann, sollten

is of democracy, as they violate their basic rights to fundamental factors to sustain life [...].«

- 5 Die Weltbank selbst spricht in ihrer Studie von 1994 »Adjustment in Africa« von eher bescheidenen Erfolgen, 6 von 29 untersuchten Staaten in Afrika wurden positiv hervorgehoben, vgl. auch Nielinger (1998: 26ff.).

dem Staat als wichtige Rolle zugeschrieben werden (World Bank 1992: 1f.) Zentrales Element blieb zwar nach wie vor der Markt, zusätzlich wurde sich jedoch auch auf den Staat konzentriert, damit dieser günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Marktes setzen kann. Andere Akteure im politischen System wie die Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Kirchen, die in Kenia eine sehr starke Rolle spielen, wurden in diesem ersten Zugang außen vor gelassen. Sie spielen bis heute in den Programmen der Weltbank eine untergeordnete Rolle.

Im Sinne der Weltbank lautet die Definition von *good governance*:

»The manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development.«

Zudem formulierte die Weltbank Kriterien, anhand derer Fortschritte im Bereich *good governance* festgestellt werden sollten:

- vorhersehbare, offene und durchschaubare Entscheidungen (*policy-making*),
- eine Staatsbürokratie, die einer Ethik gegenüber dem Staat verpflichtet ist,
- die Exekutive der Regierung soll für ihre Transaktionen voll verantwortlich sein,
- eine starke Zivilgesellschaft, die an den Aktivitäten des Staates, der Wirtschaft und der Gesellschaft teilnimmt,
- das geltende Recht soll von allen Akteuren im Staat respektiert werden.⁶

6 Interview der Autorin mit Ladipo Adamolekun, *Senior Consultant* im Bereich *Public Management* der Weltbank in Kenia im Juli 2000. Zudem finden sich in Publikationen und auf der Website der Weltbank weitere Indikatoren für die Fortschritte eines Staates im Bereich *good governance*. So gibt es zum einen die evaluierenden Indikatoren wie die Schwankungen im Staatshaushalt, Budgets und die Wartezeit auf Telefonleitungen. Nach diesen Kriterien zu urteilen wäre Kenia eher auf dem Weg zurück zu einer *very bad governance*. Es gibt aber auch beschreibende Indikatoren, wie die Anzahl der Beamten sowie ihr Gehalt und der Ernennungsmodus, die Prüfung öffentlicher Mittel durch Prüfungsorgane, der Prozentsatz an formal erfasstem Landbesitz etc. – Kriterien, die ebenso keinen Fortschritt

Die Weltbank überarbeitet zudem kontinuierlich die Messbarkeitskriterien für die Fortschritte eines Staates im Bereich *good governance*, da sie nicht die gewünschten Erfolge aufweisen. Dennoch ist der Begriff von *good governance*, mit dem die Weltbank arbeitet, eher schwerfällig und es ist schwierig, ihn in dieser Form in der praktischen Arbeit zu verwenden.

Der Zugang der EU ist aufgrund der Beziehungen und Verträge zwischen der EU und den AKP-Staaten⁷ von jeher ein anderer gewesen. Betrachtet man die späten neunziger Jahre, so hat die EU zwischen 1998 und 2000 gemeinsam mit den AKP-Staaten, d.h. nicht unilateral wie die Weltbank, die vorgefundene und nicht sehr substanzielle Definition von *good governance* weiterentwickelt. Die neue Definition gilt für den Lomé-Folgevertrag seit dem Jahr 2000. Sie lautet:

»*Good governance*, in the context of a political and institutional environment that upheld human rights, democratic principles and the rule of law, is the transparent and responsible management of public resources for the purposes of equitable and sustainable development.«

Verfolgt man die Verhandlungsprotokolle⁸ zum Lomé-Folgevertrag, so war der Komplex der *good governance* eines der zentralen Probleme, welche die Verhandlungen immer wieder verzögerten. Über zwei Jahre lang wurde diskutiert, ob *good governance* zu einem der essentiellen Elemente für die Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten neben der Demokratie, den Menschenrechten und der Wahrung der Gesetze erhoben werden sollte. Die EU war für eine Aufnahme von *good governance* in die Liste der essentiellen Elemente und somit für

im Bereich in Kenia erkennen lassen würden, trotz groß angelegter Reformprogramme von Staat und Geberländern.

7 AKP-Staaten sind die mit der EU assoziierten Staaten in Afrika, in der Karibik und im Südpazifik.

8 Diese Protokolle sind alle im Internet auf der Website der Kommission einzusehen.

eine Aufwertung von *good governance*, die AKP-Staaten waren eher dagegen.⁹

Im Laufe der Verhandlungen kristallisierte sich heraus, dass die Mehrheit der AKP-Staaten anscheinend vor allem mit einem Begriff ein Problem hatten: Korruption.

Da einer der Aspekte von *good governance* ein korruptionsfreier Staat ist, kann folglich Korruption im Staat zu einer Aussetzung von Mitteln führen. Daher waren die Bedenken der AKP-Staaten verständlich¹⁰, vor allen Dingen auch vor dem Hintergrund der jährlich neu

9 Im Dezember 1998 lautet die Ausgangsposition folgendermaßen: »To this end, and to avoid difficulties arising from divergent interpretations, the parties need to agree on shared definitions of democracy, human rights, the rule of law and good governance. Respect for these elements will be assessed as an evolving process. Following the negotiators' work, ministers will be invited to ratify these principles and decide whether good governance should be included among the essential elements. [...] The parties are in basic agreement on the need to strengthen the political dimension of the partnership, to extend and intensify dialogue, and to base future cooperation operationally on the concept of mutual obligations. This reflects a shared will to depart from traditional approaches to conditionality and give practical content to the notions of ownership and partnership. [...] This readiness to intensify the dialogue has had its first practical expression in the parties' agreement to work out a joint definition, acceptable to all, of those features which will be regarded as »essential elements« of the future partnership. For the Union, these embrace respect for human rights, democratic principles, the rule of law and good governance. The latter concept in particular, already mentioned in the current Convention without being seen as an essential element, will have to be examined in greater depth as it entails amending Article 5 of the Convention and the ACP group would prefer to keep it in its present form.«

10 Im Februar 1999 sprach man schon etwas klarer über die Probleme im Hinblick auf *good governance*: »On the highly sensitive issue of whether good governance should be one of the essential elements of the future partnership, opinions between the European Union and the ACP countries still diverge. While reaffirming their commitment to this objective, the ACP countries feel that good governance is still ill-defined and liable

überarbeiteten und veröffentlichten Korruptionsliste von *Transparency International*, an deren Ende viele AKP-Staaten stehen.

Dennoch wurde eine Lösung gefunden: Nach langen Verhandlungen wurde von Seiten der EU erreicht, *good governance* als essentielles Element für die künftige Kooperation zu betrachten. Korruptionsfälle werden jedoch in Zukunft weitgehend von dem jeweils betroffenen AKP-Staat alleine bewertet. Dies betrifft nicht nur die Einstufung der Schwere der Korruption, sondern diese Korruptionsfälle werden auch von dem betreffenden Staat selbst geahndet, d.h., es liegt weiterhin im Ermessen des AKP-Staates, was ein schwerwiegender Korruptionsfall ist und wie mit diesem zu verfahren ist. Folglich wird die Aufdeckung von schweren Korruptionsfällen nicht zwangsläufig dazu führen, dass die EU-Mittel gestoppt werden, wenn der Staat der EU nachweisen kann, dass der Korruptionsfall nicht zu gravierend ist.

Daher wurde meines Erachtens nach Korruption von der Definition von *good governance* distanziert.¹¹ Die EU und die AKP-Staaten

to lead to arbitrary decisions. This point will be discussed further, however, and pointers were put down during the debate with a view to coming up with a shared definition.«

Im Juli 1999: »Talks on the essential elements and on the EU's proposal to include good governance as well as observance of human rights, democratic principles and the rule of law were inconclusive. The two sides' spokespersons let it be understood, however, that the differences were not insurmountable. The ACP side clearly expressed its commitment to good governance, considering it a basic principle. The stumbling block in the negotiations lies in how to implement the non-execution clause. The EU was willing to take ACP concerns on board and negotiators on both sides were told to continue work.«

Im November 1999: »On the subject of good governance and the EU proposal to include it in the essential elements clause, the ACP side's reticence is attributable to the link with the non-execution clause. We are therefore trying to preserve the political value of the commitment towards good governance in the framework of the future partnership and the positive approach in terms of priority areas for development support, while narrowing down the legal scope as regards non-execution.«

- 11 Im Dezember 1999 kam dann der Durchbruch: »The parties agreed on a common approach aimed at promoting good governance and fighting

priesen den Kompromiss als ein innovatives Ergebnis, dass die freie und offene Diskussionskultur bezeuge, die zwischen den beiden Partnern herrsche. Dennoch ist zu befürchten, dass durch die geschaffene Distanz zwischen Korruptionsfällen und *good governance* ein potenziell gefährlicher Sonderpfad in die EU-AKP-Kooperation eingeführt wurde.

In der Praxis hat die EU in Kenia eigene Programme gestartet, die eine Verbesserung im Bereich *good governance* erreichen sollen, nachdem festgestellt wurde, dass *bad governance* zahlreiche EU-Projekte gefährdete. Außerdem wurden *good governance*-Aspekte in die jeweiligen sektorspezifischen Projekte aufgenommen, so dass schon während der Implementierungsphase der Projekte auf die saubere Einhaltung der diesbezüglichen Vorschriften Wert gelegt werden kann.¹²

Es bleibt festzuhalten, dass die Definition und Einordnung des Begriffes *good governance* immer noch heftig umstritten ist, da der Begriff nicht nur begrifflich schwierig ist, sondern auch noch zusätzlich verwässert wurde. Korruption ist in Ländern wie Kenia, Tansania oder Uganda ein großes Problem, das der Wirtschaft und dem Staat extrem schadet, daher sollten strikte Kriterien im Umgang mit diesen Staaten eingehalten werden.

corruption. They defined good governance, in the context of a political and institutional environment that upheld human rights, democratic principles and the rule of law, as the transparent and responsible management of public resources for the purposes of equitable and sustainable development. Good governance will be a fundamental element of the future agreement. [...]

In addition, they also adopted a specific procedure for application in serious cases of corruption, placing the emphasis on the primary responsibility of the state concerned to take measures to rectify the situation. This innovative step is proof of the vitality of the dialogue between the ACP States and the European Union and their shared determination to tackle these problems frankly and find effective solutions.«

- 12 Ergebnis aus verschiedenen Interviews der Autorin mit den EU-Mitarbeitern im Bereich *Economic and Political Governance* Nicola Delcroix und Christiane Beck in der EU-Delegation in Kenia zwischen 1999 und 2000. Siehe auch den Ratsbeschluss über die Implementierung von Entwicklungszusammenarbeit, 97/0191/A. von Februar 1999.

Die Situation in Kenia¹³

Kenia erlangte 1963 die Unabhängigkeit von Großbritannien, und unter dem ersten Präsidenten Jomo Kenyatta entwickelte sich das System, welches bis heute einen Großteil dazu beiträgt, dass eine erfolgreiche Demokratisierung des Landes verhindert wird: die Verteilung und Bewahrung der Macht auf der Basis ethnischer Kriterien.¹⁴ Waren es unter Kenyatta die Kikuyus und die Luos, die in den Zentren der politischen Macht saßen,¹⁵ so änderte sich das mit dem Beginn der Herrschaft von Daniel Arap Moi 1978, als er seine Volksgruppe, die Kalenjins, in die zentralen Ämter einführte. Auch wenn die Kikuyus bis heute weitgehend wirtschaftliche Machtpositionen innehaben, so werden die Kalenjins proportional zur Dauer der Amtszeit Moïs auch im Wirtschaftsbereich immer einflussreicher.

Moi stützt sich bis heute auf zwei zentrale Instrumente zur Machterhaltung und -sicherung neben der ethnischen Klientel: zum einen auf seine Partei KANU (*Kenyan African National Union*), die lange Zeit die einzige zugelassene Partei in Kenia war und die auch heute in der Zeit des Mehrparteiensystems eine wichtige Rolle spielt. Zum anderen ist die schwache kenianische Verfassung ein wichtiger Faktor, welcher die eher starke Rolle des Präsidenten unterstützt. Zudem hat sich die Opposition bisher unfähig gezeigt, die Schwachstellen in der kenianischen Verfassung durch eine Reform zu beheben.

Präsident Moi gelang es, dank der starken Stellung der KANU bis

13 Vgl. Mair (1996). Er bietet einen sehr guten Überblick.

14 »However, what Africans are familiar with and competent in, was organising along ethnic lines, a talent that was perfected in the post-colonial era. [...] There was undoubtedly a lot that was defective in the colonially-inherited socio-economic as well as legal and political structures of governance. However, the post-independence leaders did not abolish or improve on these defective institutions. Instead, they abolished and destroyed those positive safeguards contained in the independence constitution that would have ensured a minimum but significant amount of good governance« (Nzomo: 53f.).

15 Diese Volksgruppen waren sehr aktiv im Kampf um die Unabhängigkeit gewesen und besetzten folglich die wichtigsten Posten im postkolonialen Kenia nach 1963.

zum Ende der achtziger Jahre einen autokratisch geprägten Staat aufzubauen; dies gelang ihm durch Manipulationen am Wahlgesetz, durch die Unterdrückung der Presse, durch die Einschränkung der Justiz und der Einführung des Einparteiensystems.¹⁶ Dennoch war Kenia lange Zeit der afrikanische Favorit internationaler Geberländer und -organisationen. Erst das Ende des Ost-West-Konflikts änderte diese Haltung gegenüber Kenia.

Nun besann man sich der schon erwähnten politischen Konditionalität und im November 1991 wollte die Weltbank die Auszahlung der Mittel an Kenia so lange aussetzen, bis politische und wirtschaftliche Reformen eingeführt seien. Dies war der erste Schock dieser Art für Kenia, doch mit der Einführung des Mehrparteiensystems 1992 sowie einiger, wenn auch oberflächlicher politischer Reformen gewann das Moi-Regime die Sympathien der Geberländer zurück. Seit 1993 flossen die Mittel jedenfalls wieder.

Im September 1995 kam es dann zum nächsten Mal zum Stopp der Weltbank- und IMF-Mittel. Gründe für den Zahlungsstopp waren diesmal vor allem die willkürliche Versetzung eines hohen Beamten der Zollverwaltung, dass der Goldenberg-Betrugsfall vom Höchsten Gericht zu den Akten gelegt wurde und dass die Korruption ungeahnte Ausmaße angenommen hatte.

1996, nur ein Jahr später, wurde die finanzielle Unterstützung wieder aufgenommen, denn der Bundesstaatsanwalt hatte einige Beschuldigte im Goldenberg-Prozess erneut angeklagt und die Regierung versprach, gegen die Korruption im Staat Maßnahmen zu ergreifen.

Einige Zahlen sollen das damalige Ausmaß der Korruption und die Unregelmäßigkeiten in Kenia verdeutlichen, welche die Geberländer dazu veranlassten, ihre finanzielle Unterstützung zu unterbrechen.

Im Mai 2000 legte ein Ad-hoc-Komitee des kenianischen Parla-

16 So waren z.B. Nicht-KANU-Mitglieder erst gar nicht zu Wahlen zugelassen, sei es auf lokaler oder nationaler Ebene. 1986 ging Präsident Moi sogar so weit, dass er statt geheimer Wahlen wieder das *Queuing* einführen wollte. Beim *Queuing* muss sich der Wähler hinter dem Kandidaten seiner Wahl aufstellen, ein Wahlprinzip, das die KANU bei Parteiwahlen eingeführt hatte. Dies wurde jedoch abgelehnt, vgl. auch Mair (1996: 246).

ments einen Bericht vor, die so genannte *list of shame*¹⁷, die diese Fälle untersuchte. Enthalten in der *list of shame* sind der schon erwähnte Goldenberg-Skandal in Höhe von 51,5 Mrd. K. Sh. (ca. 1 Mrd. US-\$), als Beteiligte werden u.a. der derzeitige Vizepräsident Kenias Saitoti, Staatssekretäre, der frühere Gouverneur der Zentralbank, der frühere *Accountant General* des Finanzministeriums und andere hochrangige Regierungsvertreter genannt. Ein anderer Fall war ein betrügerisch angelegtes Investment in eine Sojabohnenfarm an der kenianischen Küste in Kilifi. Vermutlich wurden 850 Mio. K. Sh. aus der Staatskasse (rund 13 Mio. US-\$) veruntreut. Verdächtig sind der derzeitige Minister für regionale Kooperation, Nicolas Biwott, und erneut der jetzige Vizepräsident Saitoti. Der Sohn Präsident Mois, Philip Moi, wurde ebenfalls mit seinem Geschäftspartner erwähnt. Er soll illegal Luxusautos importiert und dadurch 30 Mio. K. Sh. Steuern hinterzogen haben.

Neben Betrug und Veruntreuung, wie in der *list of shame* angesprochen, gibt es noch weitere grobe Verstöße, die von Zeit zu Zeit den Zorn der Geberländer wecken. Der kenianische Staatshaushalt wird von Jahr zu Jahr stärker durch unrechtmäßige Zahlungen in Milliardenhöhe auf der einen Seite und unregelmäßige Zahlungen auf der anderen Seite oder durch Versäumnisse bei den Einnahmen belastet. Lag die Summe dieser Zahlungen bzw. der versäumten Einnahmen im Jahr 1993/94 noch bei 35 Mrd. K. Sh., d.h. umgerechnet 540 Mio. US-\$, so stiegen diese im nächsten Jahr auf 72 Mrd. K. Sh. an, um 1995/96 bei 102 Mrd. K. Sh. zu stehen.¹⁸ Darin enthalten sind u.a. Zahlungen, die ohne Belege geleistet wurden, unbezahlte Rechnungen, Güter und Dienstleistungen, für die bezahlt wurde, die aber nie geliefert oder geleistet wurden. Des Weiteren zählen hierzu irreguläre

17 Siehe auch Daily Nation vom 10. Mai 2000.

18 Diese Zahlen für 1993/94 und 1995/96 sind aus der Publikation »Where the money goes« (1998) des *Centre for Governance and Development*, eine der wenigen kenianischen NGOs, die sich mit *governance*-Fragen beschäftigt. Die Zahlen für 1994/95 stammen aus einer internen Studie des *Institutes of Economic Affairs* aus dem Jahre 1997, ebenfalls eine kenianische NGO, die sich mehr mit *economic governance* beschäftigt. Beide Dokumente basieren auf den Jahresberichten des *Controller & Auditor General* in Kenia, der allerdings eine solche Klassifizierung in seinen Berichten nicht vornimmt.

Transaktionen, nicht eingesammelte Gelder oder sogar Gelder, die eingesammelt wurden, die jedoch auf Staatskonten eingezahlt wurden.

Bezogen auf das Volumen des kenianischen Staatshaushaltes bedeutet dies, dass ca. 30 % des gesamten Staatshaushaltes unrechtmäßig verwaltet oder zu großen Teilen missbraucht oder verschwendet werden.

Diese Zahlen machen deutlich, warum Kenia in der jährlichen Korruptionsstudie von *Transparency International* auf den hinteren Plätzen rangiert.¹⁹ Kenia wurde 1999 als der zehntkorrupteste Staat weltweit angesehen (d.h., Kenia erreichte unter 99 Staaten das zehntschlechteste Ergebnis). Damit lag Kenia sogar noch zwei Plätze hinter dem von 1998, als es auf dem 12. Platz von hinten rangierte.

Angesichts dieser Zahlen verwundert es nicht, dass der IMF im August 1997 erneut reagierte und ein Drei-Jahresprogramm in Höhe von 14,8 Mrd. K. Sh., ca. 250 Mio. US-\$ stoppte. Dies führte zu einem erheblichen Defizit in Kenias Haushalt und einer dramatischen Abwertung des Kenia Schillings.

Erst drei Jahre später, im Juli 2000, wurden die SAPs wieder aufgenommen. 200 Mio. US-\$ wurden vom IMF und der Weltbank avisiert und auch die anderen Geberländer aktivierten ihre Hilfeleistungen für Kenia und kündigten weitere 280 Mio. US-\$ an.²⁰

Ein wichtiger Grund für die Wiederaufnahme Kenias in das IMF/Weltbank-Programm war im Juli 1999 die Einsetzung des *Economic Recovery Teams*, besser bekannt als das *Dream Team*, und die ersten Erfolge dieser Gruppe um Richard Leakey.²¹ Dem *Dream Team*

19 Vgl. die verschiedenen Jahresberichte von *Transparency International*.

20 Siehe ausführliche Berichte in der *Daily Nation* vom 29. Juli 2000 und an den folgenden Tagen.

21 Richard Leakey ist Mitglied der bekannten Leakey-Familie, die in Kenia und Tansania bei Ausgrabungen die so genannte Wiege der Menschheit entdeckt haben. Richard Leakey ist weißer Kenianer und hat eine schillernde Karriere hinter sich: Er war nach seiner Zeit als aktiver Archäologe lange Zeit Chef des *Kenya Wildlife Service* und hatte 1995 die Oppositionspartei *Safina* (Kisuheli für »Arche«) gegründet. Die Ausfälle Präsident Moisi gegen *Safina* und Leakey persönlich waren lange Zeit ein dankbares Thema für die Presse, zeigten aber auch, wie ernst Moisi Leakey und seine neue Partei nahm (Mair 1996: 260). Leakey überlebte nur

gelang innerhalb eines Jahres, was vorher scheinbar unmöglich erschien: Es wies erste Erfolge bei der Bekämpfung der Korruption im Staat auf und setzte Reformen in der Verwaltung durch, die bis dato noch nicht einmal angedacht worden waren. Das *Dream Team* kann damit als entscheidender Beitrag auf dem Weg zu einem verantwortlicheren Regierungs- und Verwaltungshandeln in Kenia betrachtet werden, das sich dem Modell von *good governance* annähert.

Nur zwei Monate nach der Bekanntgabe dieses neuen Mittelflusses für Kenia begann Präsident Moi damit, die Konditionen im Bereich *good governance* aufzugreifen. Er kritisierte u.a., dass Staatsbedienstete ihr Vermögen offen legen sollten, dass ein Anti-Korruptionsgesetz eingeführt und die kenianische Zentralbank stärker kontrolliert werden sollte (Daily Nation vom 18. September 2000). Es bleibt daher abzuwarten, wie lange die Mittel fließen werden.

Kenia hatte trotz aller Probleme mit IMF und Weltbank über die neunziger Jahre hinweg Zugang zu zinsgünstigen projektgebundenen IMF-Krediten gehabt, war also nicht ganz »vom Tropf genommen« worden. Die Außenwirkung einer Aussetzung der SAPs hatte dennoch weitreichende Folgen auf die Entwicklung des Landes. Kenia, ehemali- ger »Musterschüler« vor allem im Vergleich mit Uganda und Tansania, ist weit in der Gunst der Geberländer zurückgefallen.²² Zudem haben die Wirtschaftskrisen der letzten Jahre das Land empfindlich getroffen. Die Verfassungsreform ist trotz regelmäßiger Treffen seit Jahren im Stillstand. Die politische Opposition ist zerstritten und diffus. Die Macht des Präsidenten und seiner Berater hingegen bleibt ungebrochen. Einem sehr starken Präsidenten steht ein schwaches Parlament sowie eine schwache Judikative gegenüber. Die Verwaltung ist weitestgehend unter der Ägide des Präsidialamtes, so dass von einer Dezentralisierung, Regionalisierung oder gar von Subsidiarität keine Rede sein kann.

Die unverantwortliche Regierungsführung und das ebenso unver-

knapp einen Flugzeugabsturz, verlor jedoch beide Beine. Dennoch ist seine Energie ungebrochen und seine Ernennung zum Chef des *Economic Recovery Teams* war eine Überraschung, die vermutlich auf den Druck der Weltbank zurück geht – denn die bezahlt die Gehälter des *Dream Teams*.

22 Ausführlich zu diesem vergleichenden Thema Kenia, Uganda und Tansania, vgl. Mair (1996).

antwortliche Verwaltungshandeln in Kenia führen somit nicht nur zu einer Schädigung der Staatsfinanzen und zu einem Vertrauensverlust im Ausland, es schadet vor allem dem Land und der Bevölkerung. Durch mangelnde Instandhaltung können grundlegende Bedürfnisse der Bevölkerung derzeit nicht mehr befriedigt werden.²³

Abgesehen von praktischen Problemen, die sich auf das Leben der Einzelnen auswirken, stagniert die Entwicklung Kenias seit Jahren, was sich an einem der UNDP-Indikatoren, dem *Human Development Index* (HDI)²⁴, ablesen lässt.

Kenia bleibt trotz Anstrengungen von innen und der Hilfe von außen in der Klasse der Länder mit einem niedrigen HDI. In einer Gruppe von rund 170 Ländern bewegt sich Kenia seit Jahren zwischen den Plätzen 130 bis 140. Somit bleibt Kenia der Sprung in die Kategorie des mittleren Entwicklungsstandes bisher verwehrt, obwohl das Land ein so aussichtsreicher Kandidat war und immer noch ist.²⁵

23 Ganz konkret kann das z.B. so aussehen: Seit April 2000 gab es in ganz Kenia nach einem akribisch ausgearbeiteten Plan Stromkürzungen, die nicht nur private Haushalte, sondern vor allen Dingen das produzierende Gewerbe betrafen. Die Regierung begründete diese Stromrationierungen mit der lang anhaltenden Dürreperiode, die Kenia seit El Nino durchlebte. Kenia bezieht seinen Strom zu 90 % aus Wasserkraftwerken und die Dämme waren nun leer. Was nicht gesagt wurde, ist, dass durch die mangelnde Instandhaltung der Anlagen diese größtenteils verrotten sind. Wasser lief aus den Dämmen, weil sie nicht dicht waren, bzw. Turbinen waren so verschlammmt, dass sie nicht mehr arbeiten konnten. Der wirtschaftliche Schaden, welcher der kenianischen Wirtschaft zugefügt wurde, ist beträchtlich. Betriebe hatten über Monate nur drei Tage pro Woche Strom und wer kein Geld für einen Generator hatte, konnte seinen Betrieb mehr oder weniger schließen. Die Arbeitslosigkeit in Nairobi stieg sprunghaft an, proportional dazu auch die Kleinkriminalität, die aus der Not entstand.

24 Siehe die Jahresberichte von UNDP. Der HDI setzt sich zusammen aus: Life expectancy at birth; adult literacy rate; 1st and 2ndary school enrolment; real Gross Domestic Product per capita, Gross National Product per capita; Percentage of the population with access to Health Service, safe water and sanitation; Daily calorie spending.

25 Der HDI für Kenia während der letzten fünf Jahre: 1999 Platz 136 aus

»Good governance« in der Praxis oder Versuche, mit dem Begriff praktisch zu arbeiten

Im Folgenden werden zwei Projekte dargestellt, welche im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführt wurden. Zum einen wurde die Mittelverwendung und -verschwendung im staatlichen Gesundheitsbereich untersucht, mit dem Ziel, genaue Informationen in dem Sektor zu erlangen, in dem in Kenia die größte Mittelverschwendung und Korruption vermutet wurde. Außerdem sollten dem kenianischen Staat Informationen zur Verfügung gestellt werden, die unseres Wissens nach in dieser Detailliertheit und Zusammensetzung bisher nicht erhoben wurden. Handlungsalternativen sollten ebenso diskutiert werden wie Möglichkeiten von Reformen für Verwaltungsprozesse im Budgetablauf. Es wurde somit der klassische *good governance* -»Akteur«, der Staat, ausgewählt.

Das andere Projekt befasste sich mit *civic education*, auf Deutsch vielleicht etwas dürftig mit »Bürgererziehung« zu übersetzen. In Kenia haben sich innerhalb der letzten fünf Jahre explosionsartig so genannte *Residents' Associations* gebildet, die sich in ihren Wohnbezirken für ihre Rechte einsetzen. Dies können Stadtteile, ländliche Gegenden oder sogar ganze Distrikte sein.

Obwohl die Bürger Steuern und Abgaben an den Staat zahlen, liefert der Staat nicht immer die Dienstleistungen, für die er bezahlt wird. Landesweit sind Müllbeseitigung, regelmäßige Versorgung mit elektrischem Strom oder Wasser ein Problem. Im Laufe der Zeit, jedoch verstärkt in den neunziger Jahren, hat sich unter den Bürgern eine Haltung herausgebildet, mit Nachdruck vom Staat den Service und die Dienstleistungen einfordert, für die bezahlt wurde. Aber es wird nicht nur vom Staat gefordert, es wird ebenso versucht, in Eigenregie und in Form von Selbsthilfeprojekten die Lage in den jeweiligen Gebieten zu verbessern. In den großen Zentren wie Nairobi oder Mombasa haben sich sehr viele solcher Nachbarschaftsgruppen organisiert, man schätzt ca. 200 verschiedene Vereinigungen.²⁶

174 Ländern; 1998 Platz 137 aus 174; 1997 Platz 134 aus 174; 1996 Platz 128 aus 174; 1995 Platz 130 aus 174.

26 Die sehr aktive *Karen Langata Residents' Association*, die bereits über 25

Das Ziel des von der Konrad-Adenauer-Stiftung unterstützten Projekts war es, den Bewohnern in einem ländlichen Gebiet, im Makueni-Distrikt im Osten Kenias, Unterstützung beim Aufbau einer funktionsfähigen *Residents' Association* zukommen zu lassen. Diskussion über *good governance* auf lokaler Ebene, Demokratie und Bürgerrechte sowie -pflichten waren ebenso interessant für die sich neu formierende Bürgervereinigung wie praktische Beispiele.

Somit wurde vom klassischen Akteur, dem Staat und der direkten Zusammenarbeit mit diesem, im Bereich *good governance* Abstand genommen. Vielmehr waren nun die Bürger die Zielgruppe, die mit der Bedeutung von *good governance* vertraut gemacht werden sollten, um diese dann auch vom Staat direkt einfordern zu können.

Der staatliche Gesundheitsbereich in Kenia: Eine Studie über »good governance« im Gesundheitssektor

Wie bereits erwähnt war die Grundidee der Studie die Folgende: Anstatt sich mit der generellen Problematik der Mittelverschwendung im öffentlichen Haushalt auseinander zu setzen, wurde ein Sektor ausgewählt, der detaillierter untersucht werden sollte: der Gesundheitsbereich. In drei Distrikten Kenias sollte untersucht werden, wie Gelder und Sachmittel im staatlichen Gesundheitsbereich verwaltet werden.

U.a. sollten folgende Fragen beantwortet werden: Kommen die Gelder aus dem öffentlichen Haushalt im Distrikt an und wenn ja, wann und in welcher Höhe? Sind die Mittel adäquat gemessen an den Bedürfnissen und wieviel bewirken sie vor Ort? Wie ist die Qualität der Gesundheitsversorgung? Wie sehen die organisatorischen Strukturen der Mittelverteilung aus und wer sind die Akteure? Wie sind die Beziehungen zwischen Distrikt und Zentralstaat?

Ein Problem dabei war, dass es in Kenia nicht erlaubt ist, Informationen zu sammeln und Studien zu erstellen, die den Staat und seine Verwaltung betreffen, ohne die Genehmigung der Regierung zu ha-

Jahre existiert, hat im Mai 2000 eine Zählung durchgeführt und kam zu dieser Zahl. Interview der Autorin mit Mike Mills, Vorsitzender der *Karen Langata Residents' Association* im Juni 2000.

ben. Eine solche Forschungserlaubnis, eine so genannte *research clearance*, wird beim Präsidialamt beantragt und ausgestellt.

Diese Regelung gilt für Individuen und all die Organisationen, die nicht – wie z.B. die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – bilaterale Verträge mit dem kenianischen Staat haben. Die Regelung ermöglicht es dem Staat, Untersuchungen sensibler Themenbereiche zu kontrollieren. Der *National Council of NGOs* in Nairobi hatte 1998 eine Forschungserlaubnis über das Thema »Dienstleistungen des Staates im Bereich der Polizei, der Judikative, und in den Sektoren Landverwaltung, Gesundheit und Bildung« beantragt. Dieser Antrag wurde ohne Angabe von Gründen abgewiesen.²⁷ Daraufhin wurde diese Studie ihrem Charakter nach grundlegend verändert, und eine Umfrage über dasselbe Thema musste nun bei den Bürgern durchgeführt werden, ohne die Möglichkeit, die Informationen des Staates zu bekommen.

Die Forschungserlaubnis ist grundsätzlich immer auch ein Einnahmefaktor, der die Zahl der Antragsteller von vornherein reduziert. Während kenianische Antragsteller 500 K. Sh. (ca. 7 US-\$) zahlen müssen, liegt der Preis für nicht kenianische Antragsteller bei 300 US-\$. Die Höhe der Gebühr vor allen Dingen für Nicht-Kenianer ist bereits eine Abschreckungsmaßnahme.

Unser Projekt sollte in drei verschiedenen Distrikten Kenias durchgeführt werden: Die dortigen medizinischen Versorgungsstationen sollten besucht und deren Angestellte interviewt werden, insbesondere wurden die Finanzinformationen aus den *District Treasuries* benötigt, um den Mittelfluss verfolgen zu können. Somit war klar, dass sich ohne Forschungserlaubnis niemand würde interviewen lassen, geschweige denn, die notwendigen Informationen geben würde. Es stellte sich heraus, dass sich die Mühe²⁸ für die Forschungserlaubnis

27 Vgl. SODNET (2000), Rückseite des Covers.

28 Eine kleine Anekdote zur *research clearance*: Da ich mit meinem Wohnsitz in Kenia gemeldet war, konnte ich die Forschungserlaubnis als »Einheimische« beantragen, wodurch wir 297 US-\$ sparten. Nach dem Ausfüllen der dazu nötigen Formulare gab ich diese im Präsidialamt ab und wurde gebeten, nach einer Woche zu erscheinen, um gegebenenfalls meine Erlaubnis abzuholen.

An einem Montag ging ich wieder in das beeindruckende Gebäude des

gelohnt hatte, denn während der nächsten neun Monate war sie ein wichtiges Dokument, das Türen und Tore öffnete.

Der Arbeitsablauf während des Projekts war der folgende: Man fuhr in den betreffenden Distrikt, Kwale in der Küstenregion, Nyandarua in der Mount Kenia Region und Kitui in den trockenen Gebieten im Osten Kenias. Dort suchte man zu allererst den *District Commissioner* auf. Der *District Commissioner* wird vom Präsidenten ernannt und ist der oberste Beamte der Exekutive im Distrikt. Ohne seine Genehmigung ist es weder möglich, Interviews durchzuführen, noch kann man sich ohne seine Erlaubnis wirklich frei bewegen. In der Forschungserlaubnis ist in Paragraph 1 vermerkt, dass es die Pflicht des Forschenden sei, sich beim *District Commissioner* zu melden, bevor man zu arbeiten beginne, ansonsten sei der Entzug der Forschungserlaubnis möglich. Ganz abgesehen davon könne die Forschungserlaubnis jederzeit ohne Angaben von Gründen vom Präsidialamt entzogen werden.

Im Verlauf der Studie wurde jeder Distrikt zwei bis drei Wochen lang besucht.

Präsidialamtes und wurde zu dem zuständigen Beamten vorgelassen. Inmitten von rotem Plüsch setzte ich mich in einen Sessel, als sich plötzlich ein Gewitter über mir entlud: Was mir einfallen würde, den Staatshaushalt des kenianischen Staates im Gesundheitsbereich untersuchen zu wollen? Wo eigentlich meine Arbeitserlaubnis sei? Es wäre glasklar, dass ich gegen den kenianischen Staat arbeiten würde und solche Leute seien in Kenia nicht willkommen! Am besten solle ich so schnell wie möglich ausgewiesen werden! Und in diesem Stil ging es weiter.

Vor lauter Schreck wusste ich erst gar nicht, was ich sagen sollte, aber der Beamte hatte sich so in seine Wut gesteigert, dass mir Zeit zum Überlegen blieb. Ich beschloss, das Feld zu räumen, stand deshalb auf und meinte, ich würde jetzt gehen und hätte auch gerne mein Geld zurück, dass ich bei Antragstellung zahlen musste. Ich hatte für meinen Kollegen und mich jeweils 500 Schillinge zahlen müssen, zudem auch noch einen Betrag für die Erlaubnis, dass im Namen der Stiftung diese Studie durchgeführt werden dürfe. Bei dem Thema »Ich hätte gerne mein Geld zurück« änderte sich nun die Strategie meines Gegenübers. Er wurde ein wenig freundlicher, und nach längerer Diskussion einigten wir uns darauf, dass ich die *research clearance* bekommen würde – *good governance* hin oder her.

Es wurden zunächst Finanzinformationen gesammelt, die sich mit dem Mittelfluss in den Distrikten beschäftigten. Diese Informationen waren bei der *District Treasury* vorhanden und somit war es möglich, die Zahlen vor Ort mit denjenigen aus dem Gesundheitsministerium bzw. dem Finanzministerium in Nairobi zu vergleichen. Pro Titel und Haushaltsjahr werden überdimensional große und schwere Bücher angelegt, in denen dann hin und her gebucht wird. Es kann jedoch vorkommen, dass Seiten in den Büchern fehlen, manchmal sogar Dokumente für Titel über Jahre hinweg. Es gab keine Spur von technischen Hilfsmitteln wie Computer, ein Taschenrechner war die Standardausrüstung in den *District Treasuries*.

Ein weiterer Schritt war dann der eigentliche Besuch der Gesundheitseinrichtungen, um einen Eindruck zu bekommen, was mit dem Geld und den Medikamenten, die der Staat zur Verfügung gestellt hat, nun tatsächlich bewirkt werden kann. Zudem wurde verglichen, ob die Anzahl der Krankenhäuser, Gesundheitszentren und der so genannten *Dispensaries*²⁹ wirklich mit den Angaben des Gesundheitsministeriums übereinstimmte. Außerdem wurde die Organisation der Medikamenten- und Sachmittelverteilung untersucht, d.h., es wurde zu eruieren versucht, wann, wie und nach welchen Kriterien die Mittel, die in der Distriktverwaltung ankommen, weitergeleitet werden. Einige *Dispensaries* befinden sich einen Tagesmarsch von der Distrikthauptstadt entfernt, und da keine befahrbaren Straßen existieren, sind diese mehr oder weniger von der Welt und somit auch von der Versorgung abgeschnitten.

Was waren nun die wesentlichen Erkenntnisse dieser Studie?³⁰

Hier eine Auswahl der Ergebnisse, die mit einem verantwortlichen Regierungs- und Verwaltungshandeln zusammenhängen:

- 29 *Dispensaries* sind kleine Zentren, in denen Krankenschwestern leichte Erkrankungen behandeln können und Medikamente ausgeben. Es ist kein Arzt anwesend und es können auch keine diagnostischen Tests durchgeführt werden.
- 30 Die folgenden Ergebnisse stammen aus der Studie der Autorin für die KAS Nairobi: »An assessment study on the health budget in Kenya: a case study of Kwale, Kitui and Nyandarua« vom März 2000, nicht veröffentlicht.

- Es hat sich gezeigt, dass der von der kenianischen Regierung versprochene Reformprozess im Gesundheitsbereich nur schleppend anläuft und die versprochenen Reformen durch die komplizierten administrativen Strukturen entscheidend verzögert werden. In der Gesundheitsversorgung liegt Kenia mit durchschnittlich 4 US-\$ pro Kopf weit unter dem von der WHO vorgegebenen internationalen Standard von 12 US-\$ pro Kopf und Jahr.
- Es besteht eine große Diskrepanz zwischen den politischen Aussagen und Zielen der Regierung und den Mittelzuteilungen. So soll laut Regierung mehr in die präventive Medizin wie z.B. Ernährung und Hygiene investiert werden, die Mittelzuwendungen werden jedoch seit fünf Jahren kontinuierlich nach unten korrigiert.
- Das kenianische Haushaltssystem unterscheidet zwischen einem laufenden Budget, das Kosten wie Gehälter und Instandhaltung abdecken soll, und einem Entwicklungsbudget, in das neben den Mitteln aus dem kenianischen Haushalt auch die Gelder von den Geberländern fließen. Seit dem Beginn der neunziger Jahren, die von den Konflikten mit den Geberorganisationen geprägt waren, hat sich das Entwicklungsbudget nicht nur dramatisch nach unten entwickelt, sondern viele Mittel werden statt für Entwicklung bestimmungsfremd für Instandhaltung und für Gehälter benutzt. Dies wird durch das schwache Kontrollsystem im Budgetbereich und die quasi nicht existente Finanzkontrolle erleichtert. Die Ratio zwischen Gehältern/Instandhaltung und Entwicklung beträgt 85:15.
- Es besteht eine große Diskrepanz zwischen der als rudimentär zu bezeichnenden Gesundheitsversorgung auf dem Land und derjenigen in den städtischen Gebieten. Die Ratio der Mittelzuwendungen liegt hier bei 80:20 zu Gunsten der Städte. Das soll im Umkehrschluss jedoch nicht heißen, dass die Versorgung der staatlichen Gesundheitseinrichtungen in den Städten von guter Qualität wäre. Sie ist nur relativ gesehen besser.
- Keiner der Schlüssel bei der Mittelzuteilung zwischen den verschiedenen Distrikten ist logisch nachvollziehbar. Es wird weder auf die spezifischen Gesundheitsprobleme in den Distrikten bei der Verteilung der Medikamente geachtet noch gibt es eine insgesamt gerechte Verteilung der Mittel. Die Pro-Kopf-Ausgaben auf Distriktniveau liegen noch einmal um ein Vielfaches unter dem internationalen Standard von 4 US-\$ pro Kopf.

- Das Gleiche gilt für die Verteilung der Mittel im Distrikt: Es gibt keinen logisch nachvollziehbaren Schlüssel, sondern die Verteilung erfolgt willkürlich und nimmt keine Rücksicht auf den angemeldeten Bedarf. Es ist auch nicht möglich, innerhalb eines Distriktes rechtzeitig auf den Ausbruch von Epidemien zu reagieren, weil die distriktinterne Mittelverteilung intransparent ist. Somit ist nicht klar, welche Medikamente wohin verteilt worden sind.
- Die chronisch bankrotten *District Treasuries* haben nicht die Mittel, um die Zahlungen an die einzelnen Sektoren vorzufinanzieren und zu warten, bis die Rückzahlungen von der *Treasury* in Nairobi eintreffen. Zudem fließen Informationen zwischen den Distrikten und der Zentrale in Nairobi nur spärlich.
- Das Management der Mittel für das Gesundheitssystem auf Distriktebene ist weder transparent noch zeigen sich die verantwortlichen Personen wirklich verantwortlich für ihre Handlungen. Es existiert kein disziplinarisches Verfahren, das bei grober Fahrlässigkeit Sanktionen auferlegen würde. Die Managementteams auf Distriktebene erhalten somit mehr oder weniger unkontrollierte Handlungsfreiheit. Eine gerechte Verteilung der knappen Mittel z.B. auch an entlegene Plätze kann dadurch keinesfalls sichergestellt werden.

Alles in allem ergab sich ein ernüchterndes Bild der Lage des Gesundheitssystems und vor allem des Gesundheitsbudgets in Kenia. Sehr viele Geberländer wie z.B. Japan, Großbritannien, die USA oder auch Deutschland sind sehr aktiv in der Verbesserung und Weiterentwicklung des Gesundheitsbereichs, vielfach werden diese Anstrengungen jedoch durch *bad governance* in Kenia untergraben.

Die Ergebnisse unserer Studie wurden dem Gesundheitsministerium und den Planungsstellen vorgelegt und mit den verantwortlichen Personen diskutiert. Diese Stellen waren selbstverständlich bereits über die Studie informiert worden. Es wurde teilweise großes Interesse von Seiten des Ministeriums gezeigt, jedoch alle Anstrengungen, gemeinsam mit den staatlichen Stellen einen Aktionsplan auszuarbeiten und umzusetzen, waren erfolglos. Das mag z.T. an den vergleichsweise bescheidenen Mitteln liegen, welche eine politische Stiftung im Vergleich zur Weltbank, WHO oder auch der GTZ zur Verfügung stellen kann.

Wochenlang wurden immer wieder Treffen abgehalten, aber kon-

krete Fortschritte gab es nicht. Versuche, mit anderen Geberländern und Organisationen zu kooperieren, endeten ebenfalls in einer Sackgasse, obwohl vor Beginn der Studie anderslautende Zusagen gemacht worden waren.

So wurde nach längeren Verhandlungen der Plan fallen gelassen, mit dem Staat direkt zusammenzuarbeiten, und es wurde sich auf einen anderen Akteur im *good governance*-Bereich – die Zivilgesellschaft – umorientiert. Dennoch erwies sich diese Studie als sehr hilfreich bei der Vorbereitung der weiteren Arbeit mit Bürgervereinigungen, denn sie war das Ergebnis der Überprüfung von *good governance* in der Praxis. Die Studie konnte in der späteren Arbeit als Information verteilt werden und als methodisches Hilfsmittel dienen.

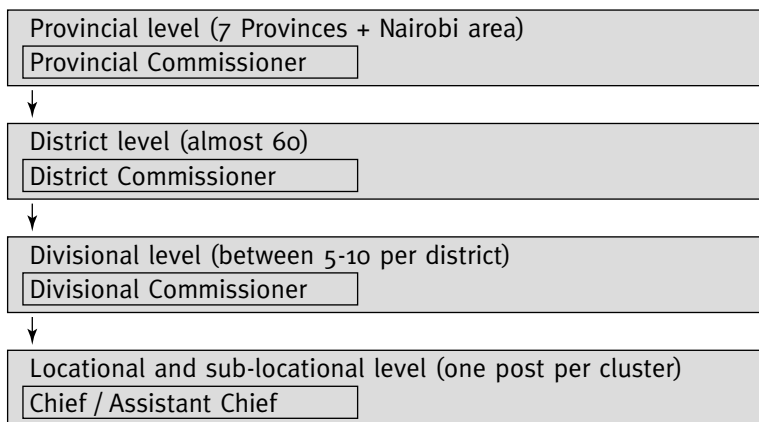
»Civic education« in Makueni oder »good governance« im Osten Kenias in der Praxis

Um das folgende Projekt einordnen zu können, folgt hier eine kurze Einführung in die dezentralisierte administrative Organisationsstruktur in Kenia.

Kenia hat ein recht kompliziertes System der Regierung und Verwaltung auf zentraler und lokaler Ebene. Neben den gewählten lokalen Vertretern (s.u.) existiert die so genannte *Provincial Administration*, deren Vertreter direkt vom Präsidenten ernannt werden.

Die wichtige Rolle des *District Commissioner* wurde schon in der vorherigen Fallstudie erwähnt. Bis hinunter zur Ebene der *location* ernennt die Exekutive Vertreter. So gibt es z.B. auf der Ebene der (*sub-*) *location* einen *Chief* bzw. einen *Assistant Chief*, deren Aufgabe es ist, die Interessen des Präsidenten vor Ort zu vertreten. Diese Vertreter haben *ex officio* eine hohe Autorität, da sie direkt vom Präsidenten ernannt werden. Ihre Aufgaben bestehen u.a. darin, organisatorische Fragen zu klären, Landdispute zu regeln, Streitigkeiten zu schlichten oder über Versammlungen informiert zu werden. Der *Chief* spielt so auch eine sehr wichtige Rolle bei der Verteilung von Hilfsgütern in Kenia, denn er ist mit anderen *elders* die zentrale Instanz, wenn es darum geht, wer wie viele Hilfsgüter zugeteilt bekommt.

»Provincial Administration« – Provinzverwaltung in Kenia



Die gewählten Vertreter auf lokaler Ebene, die so genannten *Councillors* haben Sitze in den verschiedenen Stadt- oder Gebietsräten (*City Council*, *County Council*, *Town Council*) und werden direkt vom Volk gewählt. Jeder Distrikt hat je nach Größe der Gebietseinheiten und der Bevölkerungszahl drei bis fünf *Councils*. Die Anzahl der *Councillors* hängt wiederum von der Größe des Gebiets ab und damit von der Anzahl der Wahlkreise. Es gibt somit Gebietsräte mit bis zu 100 *Councillors* und Stadträte mit nur fünf *Councillors*.³¹

Durch ihre ständige Kompetenzerweiterung auf Kosten der gewählten Vertreter kommt der Provinzverwaltung bis hin zu den untersten Verwaltungsebenen die bedeutendste Rolle zu. Von einer dezentralisierten Struktur in Kenia mit starken Gebietskörperschaften kann somit keine Rede sein, da die Vertreter der Exekutive – die *Chiefs* und *Commissioners* – immer die Vormachtstellung haben.

Das Projekt, das in der östlichen Provinz Kenias in Makueni anließ, beschäftigte sich mit dem Aufbau einer *Residents' Association*, einer Bürgervereinigung, die sich für die Interessen und Belange der Bürger

31 Es gibt ebenfalls das Phänomen, dass in einigen Distrikten nur ein *Council* existiert, da bis dato keine anderen Organisationseinheiten geschaffen wurden. Das Bild ist somit sehr heterogen.

vor Ort einsetzt. Dabei ging es vor allem darum, die Arbeit der *Councillors* und der Exekutive im Hinblick auf *good governance*, d.h. verantwortungsvolles Handeln in verschiedenen Politikbereichen und in der Verwaltung auf lokaler Ebene, zu überprüfen. Die interessierten Mitglieder der *Makueni Residents' Association* (MRA) sollten nicht nur über ihre Pflichten, sondern auch über ihre Rechte aufgeklärt werden.

Die MRA im Makueni-Distrikt hatte sich Anfang 2000 mit Unterstützung der KAS Nairobi gegründet, nachdem erste Kontakte eher per Zufall entstanden waren. Die Gründungsmitglieder hatten zahlreiche Ideen, wie sie bestehende Missstände nicht nur in einer Stadt in Makueni, sondern im gesamten Distrikt beheben könnten. Vor allem ging es um organisatorische Fragen bezüglich des Aufbaus einer solchen *Residents' Association*, inhaltlich waren Informationen über Bürgerrechte und -pflichten sehr wichtig, ebenso wie praktische Hilfestellung beim Umgang mit den Obrigkeiten. In dem stark autoritär und patriarchalisch geprägten Kenia herrscht eine weitverbreitete Untertanenkultur, die sich vor allem durch die widerspruchsfreie Annahme von Anordnungen auszeichnet. Diese Untertanenkultur bietet wenig Platz für Fragen und Kritik an den Autoritäten. Eben dies sollte in Makueni etwas geändert werden.

Dadurch, dass der kenianische Staat nicht mehr alle Aufgaben, die er übernehmen sollte, auch übernehmen kann, müssen andere Wege gefunden werden, um die Probleme zu lösen. Den Bürgern ist jedoch bekannt, dass das Unvermögen des Staates zu einem großen Teil auf Korruption und Missmanagement zurückzuführen ist. Nirgendwo wird das so bewusst, wie vor der eigenen Tür. So müssen an die Lokalregierung Abgaben für sanitäre Einrichtungen, die Müllentsorgung oder den Bau lokaler Straßen gezahlt werden. Da solche Aktivitäten in Makueni schon längere Zeit zum Stillstand gekommen waren, versuchte die lokale Verwaltung mehr schlecht als recht, die auftretenden Probleme zu verwalten anstatt sie zu lösen. Eine Handvoll engagierter Bürger in Makueni begann sich zu organisieren, um den Missständen und der mangelnden Entwicklung sowie der Mittelverwendung durch die lokale Regierung und die *Councillors* nachzugehen. Letztendlich bestand das selbstgesetzte Ziel der MRA darin, die Aktivitäten des lokalen *Councils* und der *Provincial Administration* zu überwachen, um bessere Lebensbedingungen für die Bürger zu erreichen.

Nachdem gemeinsam mit den Gründungsmitgliedern der MRA

die dringendsten Probleme zusammengestellt worden waren, wurde ein größerer Workshop für 40 Teilnehmer organisiert. Es wurde die »Training für Trainer«-Methodik angewandt, d.h., die Teilnehmer dieses Workshops sollten in ihren Wohngebieten die Bürger über grundlegende Rechten und Pflichten des Bürgers, über *good governance* und Verantwortlichkeit der Lokalregierung aufklären. Obwohl interkulturelle Faktoren die »Training für Trainer«-Methode teilweise negativ beeinflussten, da aufgrund von Alter, Geschlecht und gesellschaftlicher Stellung nicht allen Teilnehmern Autorität zuerkannt wurde, war sie dennoch die beste Möglichkeit, um möglichst viele Menschen zu informieren. Letztendlich gelang es uns, durch diesen ersten Workshop und die darauffolgenden Workshops der MRA selbst mehr als 600 Menschen zu erreichen. Die indirekten Auswirkungen dieser Aktivitäten waren ebenfalls beträchtlich. Allein die Neuigkeit, dass sich Bürger legal organisieren und beginnen, Fragen zu stellen, führte bereits zu einem ersten Umdenken bei den staatlichen Autoritäten.

Nehmen wir ein konkretes Beispiel, wie die Mitglieder der MRA immer aktiver wurden und sich um die Mitteleinnahme und -verwendung durch die Lokalverwaltung kümmerten:

In Makueni-Stadt müssen Händler auf dem Markt eine Summe von 15-30 K. Sh. pro Tag an die Stadtverwaltung bezahlen, um ihre Ware verkaufen zu dürfen. Dies garantierte jedoch keinen gewissen Schutz vor Diebstahl oder die Bereitstellung fließenden Wassers und sanitärer Einrichtungen oder gar die Reinigung des Marktes. Um die Einnahmen zu schätzen, organisierte die MRA zunächst eine Zählung. Anschließend wurden konkrete Fragen und Forderungen an die Stadtverwaltung gestellt, die dazu führten, dass der Marktplatz fast täglich von der Stadt gereinigt und der Bau von Toiletten geplant wurde.

Eine andere Initiative war die Diskussion des Haushalts des *Makueni County Councils*. Es war den Mitgliedern der MRA nicht bekannt, dass Haushalte öffentlich zugänglich sind – so liegen z.B. wichtige Informationen über den mittelfristigen Haushalt und das Entwicklungspotenzial der einzelnen Distrikte bei der Regierungsdruckerei gedruckt und gebunden zum Verkauf in Nairobi vor. Für diejenigen, die den Entwicklungsbericht ihres Distriktes nicht käuflich erwerben können, muss er per Gesetz auf Distriktebene durch den *District Commissioner* oder den *District Accountant* zugänglich gemacht werden.

Somit erhielten die Mitglieder der MRA zum ersten Mal Zugang

zu ihrem Distriktentwicklungsbericht und dem dazugehörigen Zahlenmaterial und konnten nachlesen, was für Entwicklungsprioritäten und -aktivitäten in ihrem Distrikt vom Ministerium geplant waren. Ein Kenianer meinte einmal zu mir, dass diese Entwicklungsberichte das Papier nicht wert seien, auf dem sie gedruckt sind. Das kann ich aus meiner Sicht nur teilweise bestätigen. Sie sind ein hervorragendes Instrument, um die Distriktverwaltung wachzurütteln.

Veröffentlichungspflicht besteht auch für Haushalte des *Councils*, mit dem Unterschied, dass diese nicht gedruckt werden, aber in den landesweit erscheinenden Zeitungen in Kurzform veröffentlicht werden. Jeder Bürger hat jedoch das Recht, den detaillierten Haushalt beim jeweiligen Council einzusehen. Nachdem diese Informationsquelle einmal erschlossen war, begannen die Mitglieder der MRA, sich aktiver mit dem Haushalt auseinander zu setzen und hinterfragten die Verwendung der Gelder. Es war ihnen weder bekannt, wieviel Geld der *Makueni County Council* überhaupt zur Verfügung hatte, noch wie dieses verwendet wurde. Es wurde die zentrale Frage diskutiert, ob sich die Prioritäten im Haushalt des Councils mit den Prioritäten der Bürger deckten. Diese Frage wurde mit einem eindeutigen Nein beantwortet. Nach dieser Analyse war bei der MRA genügend Interesse geweckt worden, weitere Fragen nach *accountability* und *good governance* zu stellen. Nach den ersten Hilfestellungen ist vielleicht ein Grundstein gelegt worden, die *watchdog*-Funktion der MRA nicht nur anzuregen, sondern auch auszubauen.

Weitere Workshops fanden statt, in denen eine Auswahl an Trainern geschult wurde. Die Inhalte betrafen Bereiche wie Interessenvertretung, Lobbying, Organisation, Konfliktlösungsmechanismen oder *Advocacy*. Es besteht die Hoffnung, dass eine landesweite Dach-Organisation für *Residents' Associations* in Kenia zugelassen wird, die dann die zahllosen Aktivitäten der einzelnen *Residents' Associations* in Kenia koordinieren kann.

Es soll nicht der Eindruck erweckt werden, dass es in diesem Projekt keine Rückschläge gegeben habe. So war es nicht immer einfach, die Beteiligten zu motivieren, die kenianischen Autoritäten zu hinterfragen und dann gegebenenfalls auch aktiv zu kritisieren. Dazu gehört in Kenia sehr viel Mut. Denn gerade auf lokaler Ebene, und dazu noch in ländlichen Gebieten, ist die Gefahr von Repressionen sehr groß.

Daher wurde der organisatorische Aufbau und Ausbau der MRA ebenso wie die Verbesserung der Informationsströme innerhalb der MRA sehr stark unterstützt, um ein funktionierendes Instrument zu schaffen, welches das Individuum auch vor Repressalien schützen kann.

Ich bin der Meinung, dass dieser Ansatz erfolgversprechender war als derjenige, mit der staatlichen Ebene zusammenzuarbeiten. Während meiner Zeit in Kenia habe ich viele Menschen getroffen, aber nur wenig Bürger im Sinne des *citoyen*. Für dieses schwache Bürgerbewusstsein gibt es viele Gründe, die kultureller, aber vor allem auch politischer und historischer Natur sind. Das Bürgerbewusstsein in einem geographisch begrenzten Raum, einem Mikrokosmos gleich, voranzutreiben war meines Erachtens eine lohnenswerte Initiative, die bis heute Wirkung zeigt.

Schlussbemerkungen

Dies war ein kleiner Ausflug in die praktische Umsetzung von *good governance* in einem von *bad governance* geprägten Land. Was sind nun die Schlussfolgerungen, die in einer Schlussbemerkung zu erwähnen wären?

Die theoretischen Diskussionen von *good governance*, welche die Weltbank oder die EU seit langem führt, sind sehr wichtig für eine generelle Auseinandersetzung mit dem Thema. Bei der praktischen Arbeit kommen sie kaum zum Tragen.

Die Definitionen, welche beide Organisationen vorgeben, sind schwer zu operationalisieren und vor allen Dingen viel zu abstrakt, um mit ihnen praktisch arbeiten zu können. Es ist jedoch zuzugestehen, dass es auch uns nicht gelungen ist, eine viel bessere Definition zu finden.

Good governance-Projekte, die auf höherer politischer Verwaltungsebene gelagert sind, sollten weiterhin von den großen Geberorganisationen durchgeführt werden und nicht von kleinen NGOs. Das hängt zum einen von dem politischen Einfluss, zum anderen von der Summe der investierten Gelder ab. Eine so gelagerte Arbeitsteilung macht auf der einen Seite zwar Sinn, auf der anderen Seite würde auch ein gewisses Maß an Wechslung in Bezug auf die Akteure und die Methodik für beide Seiten gewinnbringend sein.

Es wäre sehr positiv, wenn die NGO-Szene ebenso wie die übrige kenianische Zivilgesellschaft mehr von den großen Geberorganisationen berücksichtigt werden würde. Die bisherige Konzentration auf die Reformen im Staatswesen, d.h. den Staat als Hauptsubjekt und -objekt der Reformen im Bereich *good governance* zu sehen, sieht nur eine Seite der Medaille. Die andere Seite der Medaille wird meines Erachtens aber immer wichtiger, nämlich die Akzeptanz und Implementierung dieser Reformen durch Miteinbeziehung der »Betroffenen«. Denn letztendlich liegt es vor allem im Interesse der nicht staatlichen Organisationen und der Bürger selbst, den Staat zu verantwortungsvollem Regierungs- und Verwaltungshandeln zu bewegen. Dieses kann dann auch zu einem stärkeren Maß an Entwicklung führen.

Leider hat die negative wirtschaftliche und politische Entwicklung im Land, so wie sie beschrieben wurde, zu einer Verarmung vieler Kenianer geführt. Diese Menschen haben derzeit drängendere Probleme, als ihre Rechte als Bürger durchzusetzen.

Um so mehr plädiere ich für eine Konzentration von Projekten auf die Förderung von Wissen über und Anwendung von *good governance* in der Zivilgesellschaft. Denn wirkungsvoller und nachhaltiger Wandel kommt selten von oben und oft von unten.

Literatur

Daily Nation (1999): Nairobi, <http://www.nationaudio.com> (Stand: 1999).

Sunday Nation (1999): Nairobi.

Adamolekun, Ladipo (1999): *Public Administration in Africa. Main Issues and Selected Country Studies*, London, Boulder, Scarborough: Westview Press.

Center for Governance and Development: *Policy Brief: Where Your Money Goes. A Summary of the Controller and Auditor General's Report 1995/96*, June 1998, Nairobi.

Commission of the European Communities (1998): *Democratisation, the Rule of Law, Respect for Human Rights and Good Governance: The Challenges of the Partnership Between the European Union and the ACP States*, COM (98) 146 final, Brussels.

Commission of the European Communities (1999): *Laying Down the*

Requirements for the Implementation of Development Cooperation Operations which Contribute to the General Objective of Developing and Consolidating Democracy and the Rule of Law and to that of Respecting Human Rights and Fundamental Freedoms, COM (99) 13 final, Brussels.

Gatheru, Wamuyu/Shaw, Robert (Hg.) (1998): *Our Problems, Our Solutions. An Economic and Public Policy Agenda for Kenya*, Nairobi: Institute for Economic Affairs.

Hoffmeister, Wilhelm/Scholz, Ingo (Hg.) (1996): *Traditional and Contemporary Forms of Local Participation and Self-Government in Africa. Reader of an International Conference Organised by the Konrad-Adenauer-Foundation 9-12 October 1996*, KAS Johannesburg, South Africa.

Institute of Economic Affairs (1997/1998/1999/2000): *The Point: Bulletin of the Institute of Economic Affairs*, Nairobi, verschiedene Ausgaben.

Konrad-Adenauer-Stiftung (2000): *An Assessment Study on the Health Budget in Kenya: A Case Study of Kwale, Kitui and Nyandarua*, unveröffentlichtes Dokument, März 2000, Nairobi.

Konrad-Adenauer-Stiftung (2000): *Training Document for the Training of Trainers*, unveröffentlichtes Dokument, Juli 2000, Nairobi.

Konrad-Adenauer-Stiftung (2000): *Leadership Training Manual for Residents' Association*, unveröffentlichtes Dokument, Oktober 2000, Nairobi.

Kivutha, Kibwana/Smokin, Wanjala/Okech-Owiti (Hg.) (1996): *The Anatomy of Corruption in Kenya. Legal, Political and Socio-Economic Perspectives*, Nairobi: Centre for Law and Research International.

Mair, Stefan (1996): *Politischer Wandel in Ostafrika. Kenia, Tansania und Uganda auf dem Weg zur Demokratie?*, Schriftenreihe Stiftung Wissenschaft und Politik 412, November 1996, Ebenhausen/Isartal.

Nielinger, Olaf (1998): *Demokratie und Good Governance in Afrika. Internationale Demokratisierungshilfe als neues entwicklungspolitisches Paradigma?*, Hamburg: LIT-Verlag.

Nzomo, N.D. (1994): »Good Governance, Accountability and Transparency in Kenya«, in: Okech-Owiti/Kibwana Kivutha (Hg.), *Good*

Governance and Accountability in Kenya – A Step Forward, Nairobi: Claripress.

Okech-Owiti/Kivutha, Kibwana (Hg.) (1994): Good Governance and Accountability in Kenya: The Next Step Forward, Reader edited on behalf of: The International Commission of Jurists (Kenya section), Kenya Human Rights Commission, Law society of Kenya, Nairobi.

SODNET (2000): A Survey of the Extent of and Attitudes Towards Corruption in Service Delivery in Education, Health, Land, Judicial Services and Police Force, Dezember, Nairobi.

The Constitution of Kenya (1998): Nairobi: Government Printer (revised edition 1992).

United Nations Development Programme (UNDP): Human Development Report, New York, verschiedene Jahresaussagen.

Wanjohi, Nick Gatheru (1997): Political Parties in Kenya: Formation, Policies, Manifestoes, Nairobi: University of Nairobi.

Wanjohi, Nick Gatheru (1999): The Policy Environment of Local Authorities: The Relation Between Provincial Administration and Local Government, Paper for a Conference on Local Authorities and Policies, Nairobi: University of Nairobi.

World Bank (1989): Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study, Washington D.C.

World Bank (1990): World Development Report 1990, Poverty, Washington D.C.

World Bank (1992): Governance and Development 1992, Washington D.C.

ENTWICKLUNGSEXPERTEN ALS KRISENMANAGER – NEUE KONZEPTE, ANSÄTZE UND INSTRUMENTE

MARKUS KAISER, CHRISTINE MÜLLER

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung bilden seit Mitte der neunziger Jahre ein neues Aufgabengebiet der deutschen und internationalen Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit. Mit den Ereignissen des 11. September 2001 steht der Kulturkontakt unter neuen Voraussetzungen. Als globales Thema, das in zahlreichen Ländern zu Demonstrationen und öffentlichen Kundgebungen Anlass gab, werden seither die Gestaltung von Politik – und speziell der Entwicklungspolitik –, das Zusammentreffen verschiedener Kulturen, die Implikationen des Wissenstransfers und sehr allgemein von Werten, Kultur und Religion in der Öffentlichkeit, insbesondere in den Medien, diskutiert und fordern zu einem Überdenken der Strukturen internationaler Politik und Zusammenarbeit auf.

Es wäre aber verfehlt, den 11. September 2001 als den Nullpunkt für eine reflexive und (selbst-)kritische Auseinandersetzung mit Konzepten und Inhalten der Entwicklungszusammenarbeit zu verstehen. Fachtagungen und Publikationen (Fahrenhorst 2000) regten bereits Ende der neunziger Jahre einen Austausch über EZ in Krisenregionen und ihre Wirkungen zwischen den wissenschaftlichen, politischen und praxisbezogenen Institutionen an und ermöglichten einen Austausch der unterschiedlichen Erfahrungen. Das Ziel aller Beteiligten lässt sich mit dem Postulat von Mary Anderson »do not harm« zusammenfassen: Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit sollen Frieden fördern und nicht Konflikte schüren.

Faktum ist, dass gewaltsame Auseinandersetzungen in Form von inner- und zwischenstaatlichen Konflikten¹ das Handlungsfeld Entwicklungszusammenarbeit direkt oder indirekt schon immer berührt haben, aber auch umgekehrt von EZ-Maßnahmen beeinflusst wurden bzw. immer noch werden. Die letztgenannte Einsicht über potenzielle negative Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit und über Möglichkeiten, diese präventiv zu vermeiden, stellen den Kern der Diskus-

1 Klingebiel (1997: 1ff.) unterscheidet zwischen vier Kategorien von Konflikten: 1. Anti-Regime-Kriege, 2. innerstaatliche Konflikte, 3. zwischenstaatliche Konflikte, 4. Dekolonialisierungskriege.

sion dar. In Fachkreisen ist man sich darüber einig, dass in Zukunft die Konfliktpotenziale weiter zunehmen, dass sie sich jedoch von zwischenstaatlichen auf innerstaatliche Konflikte verschieben werden. Davon betroffen sind ca. 30-50 Staaten weltweit.

Innerstaatliche Konflikte unterscheiden sich von zwischenstaatlichen Konflikten in einem wesentlichen und für die Entwicklungszusammenarbeit notwendig zu berücksichtigenden Punkt: Das Akteursfeld zwischenstaatlicher Konflikte besteht vorwiegend aus Regierungen und staatlichen Institutionen. Innerstaatliche Konflikte setzen sich dagegen aus einer Vielzahl von unterschiedlichen Gruppen (z.B. Machteliten; religiöse oder ethnische Gruppen), aus äußerst heterogenen und undurchsichtigen Interessenkonstellationen und Aktionsfeldern zusammen. Mit der Intervention internationaler Organisationen (UN) und NGOs erhöht sich zusätzlich der Schwierigkeitsgrad der Koordination unter den externen Akteuren und ihren jeweiligen Projektionen. Das Einmischen in die Souveränität eines Staates bedingt des Weiteren ein Überdenken völkerrechtlicher Vereinbarungen (Fahrenhorst 2000: 1).

Im internationalen Diskurs wird erstmals, auch seit Kofi Annans Appell eines »global compact«² vom 31. Januar 1999, auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Davos die Rolle von international agierenden Wirtschaftsunternehmen diskutiert. Wirtschaftliches Handeln soll sich an den drei Grundsätzen Menschenrechte, Arbeit und Umwelt orientieren. Die Stärkung und Unterstützung der privatwirtschaftlichen Kooperationen im Rahmen von *Public-Private-Partnership* (PPP) in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit richtet einerseits wirtschaftliches Handeln und andererseits die EZ neu aus.

Der normative Anspruch der Entwicklungszusammenarbeit, karitativ und humanitär zu handeln, und die Diskussion um Krisen- und Konfliktmanagement standen lange Zeit unverbunden nebeneinander. Erst jetzt werden die Diskussionsstränge zwischen wissenschaftlicher Friedensforschung und praktischer Entwicklungszusammenarbeit³ zu-

2 <http://www.unglobalcompact.org>. Zur Unterstützung des institutionellen Lernens wurde eine virtuelle Plattform eingerichtet, in welche Firmen ihre Erfahrungen einspeisen können.

3 Schon zu Beginn der achtziger Jahre unternahm Willy Brandt erste Ver-

sammengeführt. An die Entwicklungsexperten werden neue Anforderungen gestellt: Sie haben sich zunehmend präventiv und aktiv auch als Krisenmanager in einem weiter gefassten soziopolitischen Umfeld zu betätigen und damit neue Aufgaben, die über die rein technischen Anforderungen hinausgehen, zu bewältigen. Grundsätzlich geht es aber nicht nur um die Erweiterung der Handlungskompetenz einzelner Experten durch das Hinzufügen neuer »methodologisch-sensitiver« und krisenpräventiver Projektkomponenten. Es geht um eine sich qualitativ verändernde Organisation des entwicklungsorientierten Handelns vor Ort und in den Zentralen der Entwicklungsplanung.

Für die Expertenkultur kann bis dato die These formuliert werden, dass eine verstärkte Hinwendung zur politischen und soziokulturellen Komplexität des Lokalen als eine erste Annäherung zum »Verstehen lokaler Zusammenhänge« eine notwendige Bedingung darstellt, um in einem neuen Umfeld adäquat handeln zu können; also genau das Gegenteil dessen, was empirisch als »Rückzug aus der Wirklichkeit« mit gleichzeitiger »Abkoppelung« vom lokalen Umfeld festgestellt werden muss (Evers 1998; Evers/Kaiser 2002; Lachenmann 1994). Die dadurch erzeugte Projektferne korrespondiert mit einer unzureichenden Kenntnis der lokalen Realität, während zugleich dem Experten zugetraut wird, Probleme zu definieren, Vorschläge für die Lösung zu erarbeiten und über geeignete Maßnahmen zu bestimmen (Evers 1998).

Angesichts der Tatsache, dass es in der Weltgesellschaft kein einheitliches Konfliktmuster und kein neu entwickeltes Ordnungsmuster gibt und leistungsfähige und allgemein anerkannte globale Sicherheitsstrukturen fehlen (Klingebiel/Waller 1997), können folglich auch keine homogenen Lösungsansätze angeboten werden. Die Beispiele Somalia (1992/93) und Ruanda (1994) zeigen zudem, dass herkömmliche Strategien der internationalen Friedenssicherung nicht greifen (Spelten 1999: 21), sondern neue Instrumente und Planungskonzepte von Nöten sind. Krisenprävention und Konfliktbearbeitung kann als Operationsfeld in der Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich den Ausbruch von Krisen und Konflikten nicht verhindern. Trotz der Sensibilität für Prävention bleibt der Beitrag der EZ arbeit relativ.

suche, Entwicklungszusammenarbeit und Friedenspolitik zu verbinden, was konzeptionell jedoch nicht weiterverfolgt wurde (Zitelmann 2001: 12).

Erstaunen mag in diesem Zusammenhang auch die Feststellung von Klingebiel (1999: 1), dass es bislang kaum empirische Untersuchungen gibt, welche die positiven oder möglicherweise auch negativen Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in der Krisenprävention und -bewältigung untersuchen. Mit dem *Conflict Impact Assessment*⁴ ist ein Instrument noch erst in der Entwicklungsphase, welches projektspezifisch die konfliktrelevanten Wirkungen bei den Schritten der Planung, Durchführung und Evaluierung systematisch erfassen soll.

Im Folgenden möchten wir den aktuellen Stand der Diskussion aufzeigen, die in Forschung und Politik zu diesem Thema geführt wird. Dabei konzentrieren wir uns auf den politisch-konzeptionellen und institutionellen Bereich – wobei der Beitrag der Ethnizitäts- und Konfliktforschung nicht geschmälert werden sollte. Autoren wie Wimmer (1995) oder Elwert (1997) zeigten in grundlegenden Studien die Ursachen, Vielschichtigkeit und Dynamik lokaler Spannungen im nationalstaatlichen und globalen Kontext auf. Eine Renaissance erfuhren auch frühe ethnologische Studien aus den vierziger/fünfziger Jahren zu lokalen Konfliktlösungsmechanismen wie bspw. die von Evans-Pritchard (1971) über die Nuer in Südsudan oder von Gluckmann (1955) zu Rechtsmechanismen im südlichen Afrika. Die Aktivierung von lokalen Institutionen – insofern tradierte Mechanismen und Rechtssysteme noch Gültigkeit haben – sollte für die Prävention oder Bearbeitung von Nutzen und Dauer sein und nachhaltig für Frieden sorgen können.⁵

4 Dieses analytische Instrument wurde vom *International Development Research Centre* in Zusammenarbeit mit der *Canadian International Development Agency* (CIDA) entwickelt (Goetschel/Schmeidl 2002: 61).

5 Auf die Bedeutung, aber auch auf die Schwierigkeit (Ruanda, Afghanistan), traditionale Institutionen für die EZ sinnvoll zu nutzen, verwies Nina Scherg (2002).

Vom Ignorieren zum Transformieren: Notizen aus dem Feld (Philippinen)⁶

Konfliktprävention und -bearbeitung sind keine mechanischen Prozesse, die es von heute auf morgen zu implementieren gilt. Eine Koordinationsbesprechung, die auf den Philippinen im Oktober 2001 zwischen Mitarbeitern der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der niederländischen Organisation *National Economic and Development Authority* (NEDA) stattfand, illustriert die Schwierigkeiten, mit denen sich Entwicklungsexperten konfrontiert sehen, wenn sie sich ad hoc auf eine veränderte globale Lage einstellen müssen. Der Beitrag der GTZ lag bis zu diesem Zeitpunkt vor allem in der Durchführung eines Agrarreformprogrammes, das flankiert war vom Ausbau des ländlichen Gesundheitswesens und der Förderung einkommensschaffender Projekte. Ziel sollte die Umgestaltung der extrem ungleichen Landverteilung und der feudalistischen Strukturen sein. Diese bildeten im Wesentlichen den Hintergrund für die vor Ort stattfindenden gewalttätigen Auseinandersetzungen und Spannungen (Metz 2000: 162). Die Wahrnehmung der Brisanz der Lage, aber auch der Tatsache, dass geeignete Instrumente fehlen, um diese entspannen zu können, wird von einem GTZ-Mitarbeiter wie folgt beschrieben:

»Da bewegt man sich in einem politisch brisanten Feld [...] kommt man natürlich selber ganz gut durch, aber ob man dazu beitragen kann, solche Konflikte zu lösen, aber das ist die Frage, ob wir das überhaupt können. Da muss man relativ realistisch bleiben, das wird sehr schwierig sein« (GTZ-Mitarbeiter, Philippinen).

Die lokale Situation, auf die die globalen Veränderungen einer neuen Unsicherheit und einer Verschiebung des Dialogs zwischen der christlichen und islamischen Welt durchschlagen, musste in der Folge neu thematisiert werden. Als ein erstes Maßnahmenpaket sollten Sonder-

6 Forschungsaufenthalte auf Mindanao, Luzon und Visayas im Rahmen des DFG-Projektes »Globalisierung von Wissen – Entwicklungsexperten in der Weltgesellschaft«, das von Prof. Dr. Hans-Dieter Evers und Prof. Dr. Peter Weingart (Universität Bielefeld) geleitet wurde.

mittel des BMZ⁷ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) auf Mindanao investiert werden, einer vorwiegend von Moslems bewohnten Insel im Süden der Philippinen. Diese muslimisch geprägten Inselgruppen gelten als besonders arm, mit einer vernachlässigten Infrastruktur und dem Fehlen lokaler Kooperationsstrukturen und -partner. »Mit der Brille eines Moslems aus Mindanao draufschaun« bedeutete deshalb in der GTZ-Interpretation, in einem ersten Schritt die Bevölkerung mit Medikamenten zu versorgen und die berufliche Bildung zu fördern. Hier wurden in einem ersten Schritt bestehende Projekte einfach auf das muslimische Mindanao ausgedehnt.

In einem zweiten Schritt gestaltete die GTZ ihr Projektprofil im Hinblick auf Friedensentwicklung und Konfliktransformation um. Armut, Gewalt und das Vorhandensein eines terroristischen Milieus sollten durch Maßnahmen in den Bereichen Armutsbekämpfung und Friedensentwicklung angegangen werden. Konkret sahen diese Ausbildungsförderung, die Förderung von Foren zum Dialog, die Unterstützung von Initiativen der gewaltfreien Konfliktlösung sowie einkommensschaffende Maßnahmen vor. Zur Zeit besteht die Hauptaufgabe darin, den Dialog zwischen Moslems und Christen herzustellen.⁸

Diese Beschreibung zeigt, dass die Konzeption eines ursprünglich relativ akteursunabhängigen und neutralen Aktionsfeldes (Landwirtschaftsreform) unter der Perspektive von Konfliktprävention und -bearbeitung eine Neudefinition und Umgestaltung des Projektalltags (z.B. Schaffung von Foren) erfuhr. Das, was sich nun im Projektalltag als ein Prozess der Neuorientierung und des Aufbaus von eigenen Kapazitäten niederschlägt, ist Teil einer anhaltenden Diskussion um Konfliktprävention und -bearbeitung auf nationaler und internationaler Ebene. Deren Genealogie möchten wir im Folgenden nachzeichnen.

7 Die Soforthilfe wurde teils in Form von *basket-funding* mit UNDP und teils in Eigenregie getätigt.

8 <http://www.gtz.de/philippines/projects/PDSM.html>

Genealogie von Konzepten und institutionelles Mainstreaming – Konflikt und Krisenprävention als sektorübergreifendes Querschnittsthema

Innerhalb des institutionellen Rahmens lässt sich Konflikt- und Krisenprävention auf vier Ebenen analysieren:

1. Konzepte
2. Instrumente (der Bearbeitung)
3. Organisation (institutionelles Mainstreaming)
4. Analysen/Ursachenerfassung

Bei dem 1. Punkt geht es um die politische Ausrichtung der entsprechenden Organisation und der Formulierung des eigenen Schwerpunktes. Punkt 2. beinhaltet die Instrumente, von denen Organisationen Gebrauch machen, um präventiv im Vorfeld, in Konfliktsituationen oder im Postkonfliktbereich agieren zu können. Beim drittgenannten Punkt (3.) geht es um den Prozess der Etablierung einer »in-house«-Kultur der Prävention innerhalb der Organisationen selbst, also der Kombination von politik-spezifischem Wissen mit der internen Koordination (van de Goor/Huber 2002: 14), die aber auch erweitert und getragen wird vom Aufbau neuer Kapazitäten wie zwischeninstitutionellen Vernetzungen. Das »Mainstreaming« einer Kultur der Prävention verliert als Teil des organisatorischen Ablaufs durch den Aufbau von Kapazitäten auf der personellen Ebene und durch die Integration in Analyse und Prozedur sein reines Komponentendasein. Dem Prozess des »Mainstreaming« haben sich multilaterale Institutionen⁹, NGOs¹⁰ und staatliche Organisationen¹¹ angeschlossen. Auf der internationalen Ebene haben insbesondere die UN (Kapitel VI, Artikel 33) und die OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit)

9 Dazu gehören: *European Union* (EU), *United Nations* (UN), *Economic Community of West African States* (ECOWAS), *Organisation of African Unity* (OAU), *Organisation of American States* (OAS).

10 Wie z.B. *Action Aid*, *Misereor*, *OXFAM*, *World Vision International*, Plattform für zivile Konfliktbearbeitung.

11 In den Ländern Kanada, Dänemark, Finnland, Deutschland, Schweden, Schweiz und England.

ein klares Mandat zur Konfliktprävention übernommen. »Mainstreaming« als Kombination verschiedener Prozesse und Abläufe ist dann effektiv, wenn es einen *bottom-up*- mit einem *top-down*-Ansatz verbindet (Goodhand/Lewer 2002: 138). Punkt 4. verweist auf die methodologische Perspektive der Erfassung von Konflikten und auf die Indikatorenmodelle, die zur Vorhersehbarkeit von Konflikten und Krisen entwickelt werden.

1. Konzepte, 2. Instrumente und 3. Organisation

Als wegweisend für die Entwicklungszusammenarbeit haben sich die Richtlinien zu Konflikt, Frieden und Entwicklung des OECD-Entwicklungsausschusses **DAC** (Development Assistance Committee) von 1997 erwiesen, die auf einem Grundlagenpapier der EU-Kommission zu Konflikten und Friedensbildung in Afrika basieren. Im selben Jahr hat Kofi Annan in einem Bericht an die Generalversammlung der UN zu einer Kultur der Prävention aufgerufen und erklärte Armut zur entscheidenden Konfliktursache (Zitelmann 2001: 11). Damit wurde ein Zeichen zur Auseinandersetzung zwischen Handlungsfeldern der Entwicklungs- und der Sicherheitspolitik gesetzt. Armut wurde in der Folge zu einem zentralen Kriterium zur Konfliktvermeidung erhoben und Armutsbekämpfungsstrategien sollten den wichtigsten Beitrag der Entwicklungspolitik zur Friedenssicherung liefern.

Auch das deutsche **BMZ** reagierte entsprechend und gab erstmals im Juni 1997 ein Konzept zu »Entwicklungszusammenarbeit und Krisenvorbeugung« (BMZ 1997b) heraus. Dem voraus ging die Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats des BMZ: »Entwicklungspolitik zur Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Konflikten« (BMZ 1997a). Nüchtern wurde dort noch in der Vorbemerkung konstatiert, dass

»Anlass dieser Stellungnahme die hohe und zunehmend politische Relevanz des Problems, der deutliche konzeptionelle Defizite hinsichtlich seiner Gestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf Ursachen und Wirkungen gegenüberstehen, ist« (BMZ 1997a: 3).

Einher ging die – nicht ganz neue – Einsicht, dass Entwicklungspolitik nicht von Außen- und Sicherheitspolitik getrennt werden kann, sondern dass eine Kohärenz der Politik national und international verbes-

sert werden muss und Akteure der Diplomatie, der Wirtschaft, aus internationalen Organisationen und kleineren NGOs mit eingeschlossen werden müssen. Deutlich wurden zwei Punkte angesprochen:

1. Maßnahmen im Bereich Konflikt- und Krisenprävention müssen längerfristig angelegt sein. Während in der Folge die deutsche Entwicklungspolitik die Betonung auf Konfliktprävention und -bearbeitung legte, konzentriert sich die Politik der Weltbank auf den Bereich der *Post-Conflict Reconstructions*.¹² Klingebiel (DIE) brachte den Unterschied in einem mit ihm geführten Interview auf den Punkt: »Wir sprechen von Krisenprävention, die Weltbank von Post-Conflict-Ländern.« Die unterschiedliche Gewichtung resultiert unter anderem aus der selbstreflexiven Herangehensweise an das Thema. Die Weltbank selbst sieht sich nicht als potenzieller Konfliktauslöser und vermeidet weitestgehend diese Diskussion. Konflikte gefährden die Arbeit der Weltbank, die ihre Interventionen als »neutral« einschätzt. Die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ist sich dagegen bewusst, dass sie sehr wohl verschärfend zu Konflikten beitragen kann und hat das Instrument des *Conflict Impact Assessment* in ihre Politikgestaltung integriert (KfW 1999: 6).
 2. Die Ursachen von Katastrophen und Konflikten sind komplexer und vielschichtiger als bisher angenommen, so dass die Instrumente der Analyse verfeinert werden müssen. Methodologische Analyseverfahren, die vor allem umweltdeterministische Faktoren (Landzugang, Umwelt etc.) in einen monokausalen Zusammenhang stellten, sollten zugunsten komplexerer Erklärungsansätze wie Mehrebenenanalysen und multifaktorellen Untersuchungen aufgegeben werden. Diese integrieren Mikro-, Meso- und Makrostrukturen und beschränken sich nicht nur auf die Projektebene, sondern beziehen ein weiter gefasstes Akteursfeld und eine prozessorientierte Perspektive mit ein. Diese methodologische Betrachtungsweise versucht, der Dynamik gesellschaftlicher Prozesse gerecht zu werden. Aus der methodologischen Differenzierung und
- 12 Hierbei setzt die Weltbank eine Genealogie fort, die schon 1946 mit dem Aufbau Frankreichs nach dem Zweiten Weltkrieg begonnen hat. Gegenwärtig zählen dazu Uganda, El Salvador, Bosnien-Herzegowina (World Bank 2000b: Vii).

Ausfeilung des Analyseinstrumentes erklärt sich auch die Schwierigkeit, eine allgemeine Theorie zu Konflikten und ihren Ursachen zu formulieren. Zur Theoriearmut dieses Themas stellt Muso fest:

»[...] es [ist] niemals gelungen [...], eine allgemeingültige und umfassende Theorie gewaltsamer Konflikte zu formulieren, obwohl Soziologen, Psychologen, Politikwissenschaftler, Evolutionstheoretiker und andere kluge Köpfe sich redlich darum bemüht haben [...]« (Muso 2000: 21).

Streng betrachtet geht es um die Entwicklung dreier Instrumente: einem Analyseinstrument, um Konflikte und Krisen abhängig oder unabhängig vom EZ-Kontext erklären zu können, einem in den Planungsablauf von EZ-Projekten zu integrierenden Instrument wie dem *Conflict Impact Assessment* und einem Methodeninstrumentarium, das man dem Experten zur Prävention, Früherkennung und Bearbeitung an die Hand geben kann.

Noch die alte Bundesregierung gab 1995 eine Evaluierung unter Beteiligung des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Auftrag. Hierbei handelt es sich weniger um einzelne Projektanalysen als vielmehr um Länderstudien. Die Brisanz der Thematik wurde in den Berichtsbesprechungen, an denen Vertreter des BMZ und des Auswärtigen Amtes teilnahmen, und in den Länderbesprechungen mit Vertretern der GTZ und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) deutlich. Die EZ als solche stand auf dem Prüfstand.

Die Studie wurde in Äthiopien, Kenia, Sri Lanka, Mali, Ruanda und El Salvador durchgeführt. Methodologisch orientierte sie sich an dem Indikatorenmodell von Spelten (1999). Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen in den einzelnen Ländern kam es zu keinem einheitlichen Ergebnis. Während in Kenia, Mali und Sri Lanka sich die EZ eher positiv auswirkte, zeigte sich in Ruanda ein negatives Ergebnis. In El Salvador bestanden keine direkten Wirkungen der EZ. EZ-Maßnahmen konnten in einzelnen Ländern sowohl stabilisierend als auch konfliktschürend wirken. Als besonders problematisch erwies sich die Konflikterkennung und der Informationsfluss zwischen den Akteuren innerhalb eines Landes. Zwischen allen Ebenen – Projekt, Botschaft, örtliche EZ-Büros sowie den Zentralen – war der Informationsfluss teilweise sehr defizitär (Klingebiel 1999: II). Vor allem Bot-

schaften nahmen krisenrelevante Informationen nur selektiv auf und leiteten sie nicht gezielt weiter. In einer Stellungnahme schlug Klingebiel (2001) vor, dass die Außenstrukturen der EZ grundsätzlich intensiviert werden sollten, um einen besseren Informationsfluss zwischen den Akteuren in einem Land und mit den Zentralen zu ermöglichen. Aber selbst bei einem funktionierenden System ist politisches Handeln (*early action*) nicht automatisch sichergestellt (Ruanda).

EZ-Maßnahmen lassen sich grob in einem Schema darstellen, das zwischen den positiven und den negativen Effekten auf Mikro- und Makroebene unterscheidet:

	Positive Wirkungen	Negative Wirkungen
Makro	<ul style="list-style-type: none"> – Abbau von Konfliktursachen – kurz- und mittelfristige pol./ soziale Stabilisierung durch Wiederaufbauleistungen – pol. Öffnung, Partizipation, Demokratisierung – Schaffung von Sicherheit und Menschenrechtsbedingungen – Abbau von Bereicherungsmöglichkeiten und Klientelsystemen durch wirtschaftliche Reformen/Strukturanpassung 	<ul style="list-style-type: none"> – direkte Unterstützung und Stabilisierung der jeweiligen Regierung, die selbst Konfliktpartei ist – Konfliktverschärfung durch Begünstigung von Klientelsystemen u. Korruptionsmöglichkeiten – verstärkte regionale Ungleichgewichte durch die Förderung best. Regionen im Sinne der Reg. – Beschleunigung des Modernisierungsdrucks
Mikro	<ul style="list-style-type: none"> – Rückgang der Rechtsverletzungen/Willkürakte – Demobilisierungs- und Reintegrationsmaßnahmen – Verständigung zwischen Konfliktparteien 	<ul style="list-style-type: none"> – ethnische Kolonialisierung

Da die Länderstudien teilweise brisantes Material und Informationen über Botschaften und BMZ-Einrichtungen enthielten, lehnte die Bundesregierung zum Schutze von Personen eine Veröffentlichung ab. So wurden sie in einem Querschnittsbericht (Klingebiel 1999) ausgewertet, zusammengefasst und nur so der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die darauf folgende Studie »Socio-Political Impact of Development Cooperation Measures in Tanzania: Analysing Impacts on Local Tensions and Conflicts« (Klingebiel et al. 2000) initiierte einen Dialog zwischen entwicklungspolitischen Institutionen wie der Welthungerhilfe, dem Göttinger Institut für Gewaltforschung, der GTZ und der KfW. Dieser Dialog ist von Nutzen, da er die jeweiligen Erfahrungen der Organisationen bündelt, die Komplexität des Themas vertiefend aufgreift und Voraussetzung für institutionelles Lernen ist. Organisationales Lernen bedeutet hier die Integration von Erfahrungswissen und die Initiierung eines reflexiven Prozesses über eigene Praktiken, die rückwirkend in die weitere Programm- und Planungsgestaltung einfließen. Die Wichtigkeit einer breit angelegten und zugleich differenzierten Sichtweise auf die spezifischen lokalen Verhältnisse macht die (widersprüchliche) Bedeutung der EZ selbst in prekären Situationen deutlich. Eine der Länderstudien, die Oberndörfer¹³ für das BMZ verfasst hat, zeigt nämlich, dass die einfache Fragestellung pro oder contra EZ zu kurz greift. Dieser kritische Beitrag beleuchtet die Wiederaufbaupolitik von Weltbank, Internationalem Währungsfond, Europäischer Union und der deutschen EZ in Äthiopien. 8 % des gesamten deutschen EZ-Volumens fließen nach Äthiopien. 1992 lag das gesamte jährliche EZ-Volumen bei 700 Mio. US-\$. Trotz des kriegesischen Umfeldes stellten Krisenprävention oder Konfliktbearbeitung innerhalb der EZ-Projekte keine Handlungsdimensionen dar. Als krisenvorbeugende Maßnahmen standen die Armutsbekämpfung, der Wirtschaftsaufbau, die Dezentralisierung, die Sozial- und Bildungshilfe sowie Nutzung und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen im Zentrum. Das Handlungsfeld der Dezentralisierung führte aber nicht zu einer Pluralisierung politisch-demokratischer Strukturen, so dass die politischen Rahmenbedingungen nicht verändert werden konnten. Es kam zu einer weiteren Zementierung der Machteliten der EPRDF

13 Vgl. Entwicklungspolitik (6/2000) der Beitrag »In Äthiopien mit Entwicklungspolitik intervenieren?«.

(*Ethiopean People's Revolutionary Democratic Front*). Auch die Förderung der Privatisierung der Wirtschaft reduzierte sich auf einige technische Aspekte, konnte jedoch die Dominanz und die Kontrolle der EPRDF nicht gefährden. Der Einsatz der internationalen Geberorganisation trug sogar zur Stabilisierung der Diktatur der EPRDF bei. Trotz aller negativen Ergebnisse warnt Oberndörfer aber vor einem Rückzug der EZ. Sie ermögliche immer noch weiten Teilen der Bevölkerung die Chance, die Armut zu überwinden. Aufgrund der weitgehenden Abschottung der Bevölkerung von der Außenwelt käme Experten zudem eine wichtige Funktion für den Informationsfluss und den Schutz der politischen Opposition zu. Oberndörfer plädiert deshalb lediglich für eine stärkere Zurückhaltung der EZ.

Während Studien neue Erkenntnisse zur Komplexität von entwicklungspolitischen Interventionen lieferten, blieb die Politik nicht tatenlos. Die rot-grüne Bundesregierung machte 1998 Krisen- und Konfliktprävention zum zentralen Thema der Entwicklungspolitik. Mit dem Zivilen Friedensdienst (ZFD) schuf sie ein neues Element im politisch-gesellschaftlichen Raum, das über die bisherigen Instrumente hinausgeht und folgende Aufgaben übernimmt:

- Stärkung von Friedenspotenzialen; vertrauensstiftende Maßnahmen zwischen Angehörigen von Konfliktparteien; Aufbau von Informations- und Bildungsstrukturen; Abbau von Vorurteilen und Feindbildern;
- Vermittlung bei Konflikten zwischen Angehörigen von Interessengruppen; Beobachtung und Förderung der Menschenrechte und Demokratiesituation;
- Beiträge zur Versöhnung und zum Wiederaufbau.

Konkret übernimmt der ZFD die Zusatzausbildung von qualifizierten Fachkräften, die über die deutschen Entsendeorganisationen wie dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) und den fünf weiteren anerkannten Entwicklungsdiensten wie Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH), Dienste in Übersee, Eirene, Weltfriedensdienst und die Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden e.V. in die jeweiligen Regionen vermittelt werden. Ihre praktische Aufgabe besteht

darin, in den jeweiligen Gebieten durch Mediation¹⁴ und Vermittlung Gewalt zu mindern, zu verhindern und weitere Gewaltpotenziale abzuschwächen. Die beteiligten Träger stimmen sich unter Vorsitz des BMZ und unter Beteiligung des Auswärtigen Amtes regelmäßig ab. Der ZFD übernimmt des Weiteren die Funktion, die Kooperation zwischen entwicklungspolitischen Organisationen in Deutschland zu stärken, und durch die Integration in internationale Netzwerke aktiv zur Verbesserung der globalen Infrastruktur und von Regelwerken beizutragen. Die systematische Abstimmung mit internationalen Einrichtungen reicht bis zur Beteiligung an gemeinsamen Missionen. Bis 2001 wurden 96 Friedensfachkräfte ausgebildet, die vorwiegend in Afrika, Lateinamerika und Südosteuropa eingesetzt wurden. Damit schuf die Bundesregierung ein Kristallisationszentrum, um die Zusammenarbeit im nationalen und internationalen Kontext zu verbessern sowie Doppelarbeit oder kontraproduktive Maßnahmen und Folgen zu vermeiden.

Auf der politisch-konzeptionellen Ebene konzentriert sich die rot-grüne Bundesregierung auf fünf Punkte:

- Systematische Erfassung von Krisen- und Konfliktentwicklung anhand eines Indikatorenmodells
- Auswahl der Schwerpunktländer anhand von Konflikterfassung; Orientierung der EZ in Richtung eines Abbaus struktureller Konfliktursachen
- Überprüfung des Instrumentariums der EZ (Aufbau des ZFD)
- Nationale und internationale Vernetzung der Kooperation
- Kohärenz der einzelnen Politikbereiche

Die Politik umfasst auch die Integration weiterer Gesichtspunkte wie

¹⁴ Mediation ist ein klar strukturiertes Verfahren, das zum Ziel hat, die Hintergründe des Konfliktes sowie die Gefühle und Interessen der Konfliktparteien mit Hilfe eines unparteiischen Dritten aufzudecken. Mit Unterstützung des Mediators treten die Konfliktparteien nach und nach in einen Dialog und suchen nach einer einvernehmlichen Lösung, die die Interessen aller Beteiligten optimal abdeckt (*win-win-Situation*) (Timm 2001).

der Frage nach *good governance* und die stärkere Berücksichtigung der Menschenrechte.

Im Jahr 2001 reagierte der Rat der EU mit dem Papier »Communication from the Commission on Conflict Prevention« auf die internationale Debatte. Die Argumentation zieht sich entlang einer Diskussion über die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung durch Konflikte und Kriege. Im Ansatz zielen die politischen Steuerungsmaßnahmen auf die Förderung der strukturellen Stabilität durch regionale wirtschaftliche Integration und die Verflechtung von Handelsbeziehungen. Analog dem Vorbild des Wirtschaftspaktes »Mercosur«¹⁵ zwischen Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay sollen zum Beispiel im Mittelmeerraum regionale Zusammenschlüsse gefördert werden. Aus der wirtschaftlichen Stabilität erhofft sich die EU-Politik eine entsprechende politische Stabilität. Die ökonomisch-politischen Maßnahmen der EU-Politik werden begleitet von Projekten zur Förderung von Demokratie oder des Gesundheitswesens sowie im weitesten Sinne durch Entwicklungsprojekte.

Die EU verwendet zur Durchsetzung ihrer Politik zahlreiche Instrumente wie humanitäre Hilfe, vorbeugende Maßnahmen wie Politikdialog oder den Aufbau ziviler Strukturen, aber auch negative Maßnahmen wie Sanktionen. Der Aufbau ziviler Strukturen richtet sich an die Unterstützung von lokalen Initiativen insbesondere von Frauen wie der Einrichtung eines Frauenzentrums in Gaza oder der Gemeindearbeit auf Zypern. Ähnlich wie die Weltbank ist die EU im Bereich der Nachkonfliktprävention und im Rehabilitierungsbereich tätig. *D-De-mobilising*, *D-Disarmament*, *R-Reintegration* (DDR) wurden bspw. mit Soldaten in Burundi und in Kambodscha durchgeführt.

Die Informationsbasis der EU besteht weitestgehend aus Länderstrategiepapieren mit einer Indikatorenanalyse (ökonomische/poli-

15 Im März 1991 unterzeichneten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay in Asunción ein Abkommen über die Schaffung eines gemeinsamen Marktes: den Mercado Común del Sur, kurz Mercosur genannt. Er sieht den freien Verkehr von Gütern und Dienstleistungen, gemeinsame Außenzölle und die Koordinierung der Wirtschafts-, Währungs- und Industriepolitik vor. 1996 wurde Chile als assoziiertes Mitglied und 1997 Bolivien mit demselben Status in den Mercosur aufgenommen (siehe hierzu auch: <http://www.mercosur-info.com>).

tische Macht, Kontrolle der Sicherheitskräfte), die als Grundlage der Pre-Management Maschine im Kontext von *European Security and Defence Policy* (ESDP) dienen. Um besser und schneller an Informationen zu gelangen, richtete die EU bspw. 1998 für Afrika ein *Electronic Bulletin Board* ein.

Die EU-Kommission übernahm den Aufbau eines unabhängigen Beratungsnetzwerkes **CPN** (*Conflict Prevention Network*), das von 1997 an bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin angesiedelt war und praxisorientierte und handlungsempfehlende Studien, Hintergrundinformationen und Details (insbesondere Krisenfrüherkennung) lieferte sowie die Koordination von weltweit mehreren hundert Experten übernahm. Aus nicht ganz offensichtlichen Gründen wurde der Vertrag von Seiten der EU jedoch nicht verlängert (siehe taz 29.12.01). Seit 2002 ist eine Neuformation im Gange, die unter dem Namen *Conflict Prevention Associates* in Brüssel direkt bei der EU angesiedelt ist.¹⁶ Ihre Aufgabe besteht darin, die Kommission zu beraten, handlungsempfehlende Expertisen (*policy practice*) anzufertigen sowie den Aufbau von Datenbanken und die Vernetzung von Beratern zu fördern. Inhaltlich liegen die Schwerpunkte in der Analyse von Konflikten, dem Bereitstellen von analytischen Instrumenten für die Planung von Projekten sowie der Implementierung und Evaluierung der eigenen Konfliktpräventionspolitik und der Ausarbeitung von Trainingskursen.

Der Aufbau von Kapazitäten über Vernetzungsstrukturen erfolgte auf Initiative der Weltbank auch auf internationaler Ebene, konkret im *Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction Network*, kurz **CPR**, und dem daraus entstandenen **Global Peace Building Network**.¹⁷ Das CPR wurde 1998 bei einem Treffen der *Postconflict/Transition* und *Emergency Units* der multi- und bilateralen Organisationen gegründet und umfasst mittlerweile 29 Organisationen¹⁸ sowie zahlreiche UN-

16 <http://www.conflict-prevention-associates.org>

17 <http://www.developmentgateway.org>

18 Dazu gehören u.a. die australische AusAID; das Bonn International Centre for Conversion (BICC), das Department for International Development (DFID), die Japan International Cooperation Agency (JICA), das International Committee of the Red Cross (ICRC), die GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), die Food and Agricultural Organisation of the

Sonderorganisationen. Die Organisation des Netzwerkes, deren Koordination die Weltbank übernimmt, sieht alle sechs Monate ein Treffen vor. Der permanente Informationsfluss wird durch eine zentrale Wissens- und Informationsplattform ermöglicht. Sie reguliert den Austausch von Erfahrungswissen und die operative Koordination bei gemeinsamen Interventionen. Die Kernarbeit (z.B. die Weiterbildung von Experten) findet in einzelnen Arbeitsgruppen statt. So widmet sich die Arbeitsgruppe »Konflikt- und Krisenprävention« der Ausarbeitung von Instrumenten sowie Ansätzen auf dem Gebiet der Konfliktprävention und -analyse, der Konflikttransformation und der Weiterentwicklung von Frühwarnsystemen.

Das *Global Peace Building Network* strukturiert sich aus mittlerweile 41 länderspezifischen *Country Gateways*, deren lokale Teams dazu beitragen, Partnerschaften aufzubauen und über neue elektronische Medien Informationen auszutauschen.

Von Seiten der **Weltbank** wurde im Jahr 2000 ein Papier zu »Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy« veröffentlicht. In dieser Langzeitanalyse, die den Zeitraum von 1965-1999 umfasst, wurden die Ursachen von Bürgerkriegen anhand geographischer, historischer, ökonomischer, ethnischer und religiöser Faktoren untersucht. Erstaunen mag dabei die Bewertung von Heterogenität innerhalb einer Gesellschaft »[...] diversity does not make a society more dangerous – in fact, it makes it safer« (Collier 2000: 7).¹⁹ Aus der Untersuchung verschiedenster Konfliktsituationen resultierte die Erkenntnis, dass es keinen singulären Faktor für Konflikt gibt, sondern ein Bündel an Ursachen existiert, aus deren Vielzahl es die entscheidenden Risikofaktoren herauszufiltern gilt.

Weitere Weltbank-Entwürfe zu »Development Assistance and Conflict« (World Bank 2000a) und »Post-conflict Reconstruction and the Role of the World Bank« (World Bank 1998) machen nochmals deutlich, dass der Schwerpunkt der Weltbank eher auf dem Wieder-

United Nations (FAO), der *International Monetary Fund* (IMF) und die *European Union* (EU).

- 19 Diese Aussage kann durch sozialanthropologische Studien, wie sie Schlee in der Einleitung zu »Integration durch Verschiedenheit« (2001: 17-46) referiert, nur unterstrichen werden.

aufbau liegt. Ebenso wie die Weltbank sieht auch die deutsche **KfW** ihre Potenziale und Kernkompetenzen in den Wiederaufbaumaßnahmen nach einem Konflikt. Sie bietet Strukturen an, die zur Vorbereitung, Prüfung, Finanzierung und Überwachung des Aufbaus der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur liegen und kann auf einen breiten Erfahrungshintergrund zurückgreifen. Aus einer OECD/DAC-Evaluation ging jedoch hervor, dass die Maßnahmen sehr einseitig auf die Instandhaltung der materiellen Seite ausgerichtet sind (KfW 1999: 12), was von Seiten der KfW als Kritikpunkt akzeptiert wird. Die KfW argumentiert, dass der Beitrag der finanziellen Zusammenarbeit die Maßnahmen der EZ lediglich ergänzen können. Trotzdem versucht sie nun, ihr Handlungsfeld zu erweitern – so im Bereich der sozialen Infrastruktur, indem sie die strukturelle Stabilität durch die Unterstützung ziviler Konfliktlösungsmechanismen fördert, und durch den Aufbau von Kommunikationsstrukturen, »Kommunikationsbrücken«, z.B. zwischen Mediatoren (aus Kirche und Wohlfahrtsverbänden) und Nichtregierungsorganisationen. Kleinkreditprogramme oder die Re-Integration von Ex-Kombattanten durch Beschäftigungsförderung, aber auch die Verbesserung des Zugangs zu Land, die Förderung des Wohnungsbaus sowie die Eingliederung von Kriegsbeschädigten sollen zur Friedensförderung beitragen. Grenzüberschreitende Programme sollen den Dialog zwischen den Nachbarländern unterstützen.

Der Prozess des institutionellen Mainstreaming in der Schaffung einer Kultur der Prävention schlug sich in den bi-, multi- und nationalen Entwicklungsorganisationen in unterschiedlicher Weise nieder. Während die EU ihren Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Stabilität als Garant für Frieden setzt, legt die deutsche Regierung ihren Schwerpunkt auf die Prävention und Bearbeitung von Konflikten. Die finanzielle Zusammenarbeit von Weltbank und KfW konzentriert sich vorwiegend auf den Nachkonfliktbereich. Über alle Ebenen hinweg findet über neue kooperative Vernetzungsstrukturen (ZFD, CPN, CPR) ein Informations- und Erfahrungsaustausch unter Experten und zwischen Organisationen statt, der die einzelnen Organisationen in ihren weiteren Konzeptionen und auf der operativen Ebene unterstützt.

Analysen/Ursachenerfassung

Nicht erst seit der Auseinandersetzung der EZ mit dem Thema »Konflikt und Krisen« wurde über Instrumente zur Erfassung von Ursachen und damit auch der Vorhersehbarkeit von Konflikten nachgedacht. Dabei handelt es sich um den Aufbau eines Systems der Konflikterkennung (*early warning*). Für Zitelmann ist die Vorstellung einer effektiven Krisenprävention gekoppelt an den Glauben an die Wirksamkeit humanitärer Frühwarnsysteme (Zitelmann 2001: 18). Dies geschieht sowohl über die Nutzung von sozialen Netzwerken als auch über die Sammlung von Daten. 1997 wurde **FEWER**²⁰ (*Forum for Early Warning and Early Response*) von Vertretern der NGOs, von internationalen Organisationen und von Wissenschaftlern gegründet (Spelten 1999: 33), die sich überwiegend auf das Anlegen von Datensammlungen und die Ausarbeitung von Strategien und Handlungsoptionen konzentrieren, um Konfliktpotenziale frühzeitig zu erkennen. Über Kooperationen zwischen den Organisationen einerseits und mit lokalen Fachkräften andererseits werden Daten in den jeweiligen Regionen erhoben, ausgewertet sowie Handlungsszenarien entwickelt. Die eigene Datensammlung wird mit dem Indikatorenkatalog von PIOOM beständig aktualisiert. Das *Interdisciplinary Research Program on Root Causes of Human Rights Violations* (**PIOOM**) der Universität Leiden erarbeitete ein Modell, das Konfliktsituationen in fünf Eskalationsstufen differenziert. Die quantitativ durchgeführten Analysen stützen sich auf einen Indikatorenkatalog, der 400 Fragen zu 15 gesellschaftspolitischen Bereichen abdeckt. Offen bleibt dabei, in welchem Kausalzusammenhang die einzelnen Indikatoren zueinander stehen und welche zur Eskalation und Deeskalation beitragen. Aufgrund der Akteursblindheit und der relativ statischen Betrachtungsweise können praxisorientierte Handlungsoptionen für die EZ nur eingeschränkt geliefert werden. Die Schweizerische Friedensstiftung (SFS) in Bern arbeitet an

20 Ende 1997 waren folgende Organisationen in FEWER tätig: *Council in Foreign Relations* (USA), *International Alert* (Großbritannien), *PIOOM Foundation* (Niederlande), *Russian Academy of Sciences/Institute of Ethnology* (Russland), *Swiss Peace Foundation* (Schweiz), *UNDHA*, *UNHCR*, *York University* (Kanada) (Spelten 1999: 32).

der Einrichtung einer datenbankgestützten Frühwarnkette **FAST**²¹ (Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlung), das auf Monitoring und Evaluierung beruht und sich auf umweltverursachte Konflikte konzentriert. Damit ist ein Frühwarnsystem konzipiert, das politische Entscheidungsträger dazu befähigt, rasch und einfach auf ständig aufbereitete Informationen zurückzugreifen, um eine Situation beurteilen und entsprechende Maßnahmen einleiten zu können (Spelten 1999: 27).

Zahlreiche Studien im Rahmen von Konfliktanalyse versuchen die Kausalbeziehungen zwischen Umweltdegradierung und Konflikten herauszuarbeiten. Trotz aller Versuche, die Quantität der Indikatoren zu steigern, konnte die Frage nach der Gewichtung der jeweiligen Indikatoren und der Definition der Schwellenwerte für den Einsatz präventiven Handelns (Spelten 1999: 49) nicht ausreichend beantwortet werden. Indikatoren wie sie z.B. vom *Environment and Conflicts Project* (ENCOP) des Zentrums für Sicherheitsstudien und Konfliktforschung der ETH-Zürich in 11 Fallstudien für die Kausalbeziehung zwischen Umweltdegradierung und gewaltsamen Konflikten angewandt wurden, liefern statistische Hintergrundinformationen, sind aber als analytisches Mittel für das Verständnis eines Konfliktverlaufs und den zugrunde liegenden Strukturen ungeeignet.

Einzelne Organisationen formulierten zusätzlich eigene Analysebereiche, an denen sie sich orientieren. Im *Human Development Report* der **UNDP** von 1994 stehen die sechs Bereiche Ernährungssicherheit, Arbeitsplatz und Einkommenssicherheit, Menschenrechtsverletzung, ethnische und religiöse Konflikte, Ungleichgewichtsverteilung und der Anteil der Militärausgaben am Staatsbudget im Vordergrund (Spelten 1999: 49). Die **OSZE** (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) richtet ihre Perspektive auf die Transformationsländer und auf Konflikte mit ethnischen Minderheiten. Ihr Analyseinstrumentarium umfasst Menschenrechtsverletzungen, unfreiwillige Migration, Diskriminierung aufgrund ethnischer Zugehörigkeit etc. Die OSZE arbeitet mit den Mitteln der Diplomatie und konzentriert sich auf die politische Regierungsebene. Teil des Krisenmanagements ist die Entsendung von Missionen in die entsprechenden Gebiete.

21 FAST greift auf das *Global Event Data System* der Universität Maryland zurück (Spelten 1999: 28).

Schon relativ früh, nämlich in den achtziger Jahren unternahm auch die UN Versuche, ein Instrumentarium für die Erkennung von Krisen aufzubauen. Dabei wurden Informationen zu Migrationsbewegungen gesammelt und genutzt. Als zentrale Leitstelle wurde das DHA (*Department of Humanitarian Affairs*) gegründet, das 1998 als Teil einer UN-Reform in das *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) umgewandelt wurde. Mit dem Frühwarnsystem HEWS (*Humanitarian Early Warning System*) der UN werden Länderprofile erstellt. Hierbei handelt es sich um ein Instrumentarium mit Indikatoren aus 14 Bereichen wie volkswirtschaftliche Situation, Lage der Menschenrechte, Regierungsführung, Gesundheit und Ernährungssituation, Waffenhandel oder militärische Situation. Aufgrund der Auswertung des Materials können Trendanalysen in den einzelnen Ländern gemacht und der Zeitpunkt für eine potenzielle Intervention festgelegt werden (Spelten 1999: 37-39).

Die Spelten-Indikatoren

Angelika Spelten arbeitete im Auftrag des BMZ ein Indikatorenmodell aus, das als Spelten-Indikatoren (Spelten 1999) bekannt wurde. Sie folgt der Prämisse, dass Indikatoren drei Merkmale aufweisen müssen: Anwendbarkeit auf der Praxisebene, Kausalbeziehung zwischen Beobachtung und Wahrscheinlichkeit des Eintritts sowie Benennung von Schwellenwerten für Konfliktintensitäten. Ihr Indikatorenmodell baut auf der theoretischen Dreiteilung eines Konfliktverlaufs²² auf und ermittelt anhand der Dreiteilung folgende Bereiche:

- Strukturelle Konfliktfaktoren und Eskalationspotenziale
- Strukturveränderungen, die durch Transformations- und Modernisierungsprozesse sowie durch wirtschaftliche Rahmenbedingungen ausgelöst werden
- Monitoring von Konfliktbearbeitungsstrategien

Auf dieser Basis erfolgt eine Einteilung von Ländern in drei Kategorien, die das gesellschaftliche Belastungsprofil ausmachen und damit einen Orientierungsrahmen für EZ-Maßnahmen bieten. Dazu gehören

22 1. Phase vor der gewaltsamen Austragung, 2. Gewaltaustragungsphase und 3. Nachkriegs- und Friedenskonsolidierungsphase.

1. Staaten mit einem stabilen Bedarf an präventiven Maßnahmen. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Konflikt eintreten wird, ist relativ gering.
 2. Staaten mit einem wachsenden Bedarf. So ist z.B. die Legitimation und Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen beschränkt. Hier gilt für die EZ, die möglichen Folgen geplanter entwicklungspolitischer Maßnahmen stärker in Betracht zu ziehen und die Planung und Umsetzung von Entwicklungsprojekten in ein Konzept von Konfliktmanagement und Prävention einzubetten.
 3. Bei Staaten mit akutem Bedarf besteht die Notwendigkeit einer grundlegenden Umsteuerung der EZ auf Friedenswahrung und Gewaltprävention. Bereits in der Projektplanung müssen Kontakte zu den Vertretern aller Konfliktparteien aufgenommen werden.

Da es an dieser Stelle zu weit gehen würde, den gesamten Fragenkatalog im Detail zu erklären, sollten einige Hinweise auf konkrete Fragestellungen genügen: Ermittlung machtpolitischer Disparitäten, Erfassung gesellschaftlicher Klischees, Rolle von Gruppen während der Kolonialzeit und bei der Staatsgründung, Medien, Legitimität staatlicher Institutionen, externe Einflüsse etc. (Spelten 1999: 67-90).

Resümee

Zitelmann (2001: 13) kritisiert an den bisherigen Ansätzen, dass sie bei der Analyse eine funktionalistische Grundhaltung einnehmen und deshalb auch statisch blieben. Zentraler Faktor sei immer noch die Armut (ein Faktor, der jedoch mit ähnlich funktionalistischen Annahmen unterlegt ist). Dieser Kritik ist nur bedingt zuzustimmen. Sicherlich entwerfen einige Modelle wie die oben skizzierten aufgrund ihrer quantitativen Herangehensweise ein relativ statisches und faktorenzentriertes Bild von Konfliktursachen. Zitelmann übersieht dabei, dass sich die Perspektive auf die Ursache von Konflikten, deren Genese und Struktur und die Wirkungen der EZ auf Konflikte inzwischen zunehmend geschärft hat. Für die Ausdifferenzierung und Verfeinerung der Perspektive und der Instrumente trug die EZ selbst im Wesentlichen bei. Aus einer Übersicht der Ansätze²³, die von Thania Pfaffenholz komprimiert wurden, wird deutlich, dass qualitative und partizipative Ansätze (*Project Cycle Management*, zielorientierte Projektplanung, *Community Development Approaches*, *Actor Mapping*, *Action Oriented*

23 <http://www.berghof-center.org>

Research, Participatory Conflict Mapping, Stakeholder Analysis) die drei Ebenen Makro, Meso und Mikro sowie tendenziell die Komplexität auf und über den Ebenen sehr wohl berücksichtigen.²⁴ Für die Analyse einer umfassenden Wirkung von Projekten auf Konflikte werden verschiedene Methoden über Triangulierung kombiniert und damit auch eine Konfliktsensibilisierung hergestellt (Leonhardt 2001: 40). Experten können über die Anwendung geeigneter Methoden prüfen, welche positiven und negativen Auswirkungen Entwicklungsmaßnahmen von der lokalen bis zur nationalen Ebene besitzen. Mit der zugrunde liegenden Prozessorientierung wird dadurch keine Momentaufnahme geliefert, sondern ein Konfliktverlauf und dessen Dynamik erklärend nachvollzogen.

Handlungsfelder in der Praxis: Konfliktprävention und -bearbeitung im Vergleich von GTZ-Projekten in Indonesien und Ecuador

Wie reagierte nun die Entwicklungszusammenarbeit vor dem Hintergrund der politischen und konzeptionellen Vorarbeiten in der Praxis bzw. welche konkreten Formen nimmt Mainstreaming innerhalb eines Projektkontextes an? Basierend auf der Evaluierung von BMZ/Klin-gebiel reagierte die GTZ in ihrer Politik mit einem Maßnahmenpaket, das sich an den fünf BMZ-Kriterien orientiert und folgende drei Tätigkeitsfelder umfasst: 1. strukturelle Stabilität, 2. Förderung der konflikttransformativen Kompetenz von gesellschaftlichen Gruppen und von lokalen und regionalen Institutionen und 3. generelle Konfliktsensibilisierung von Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) (GTZ 2002: 49).

Damit geht einerseits die Einsicht einher, dass die EZ politischer geworden ist, andererseits wird der tatsächliche Einfluss der krisenpräventiven Ausrichtung als gering eingeschätzt bzw. ist man sich der Grenze der eigenen Handlungspotenziale bewusst.

24 Als die zugrunde liegende Betrachtungsweise wurde die in der Friedensforschung von John Paul Lederach konzipierte Triade (oberste Führungsschicht, mittlere Führungsschicht, einflussreiche Personen auf der Grass-root-Ebene) übernommen (GTZ 2002: 42).

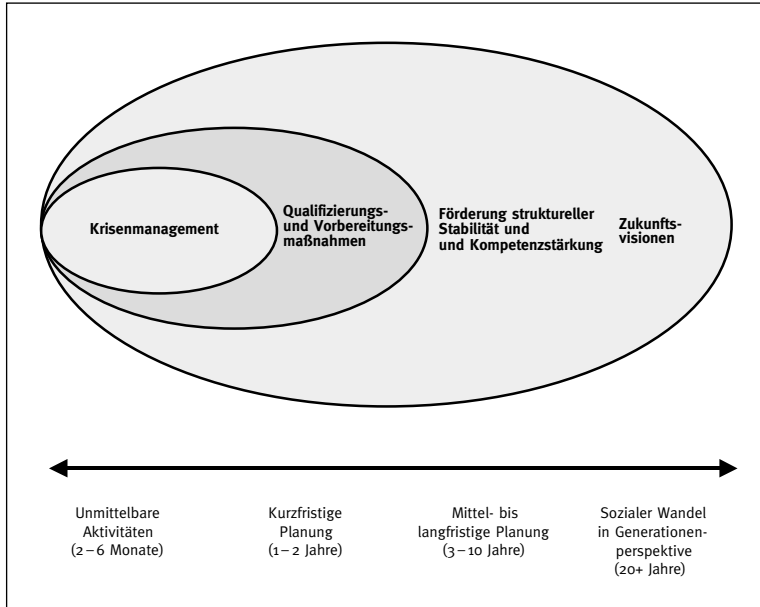
»Allerdings dürfen die Erwartungen an die TZ in dieser Hinsicht nicht zu hochgeschraubt werden. Die Möglichkeiten zur Beeinflussung akut und latent gewaltsamer Konflikte bzw. der ihnen zu Grunde liegenden gesellschaftlichen Strukturen und Prozesse von außen sind begrenzt [...]. Die Einflussmöglichkeiten der TZ sind auch deshalb gering, weil sie in den meisten Ländern keinen entscheidenden Beitrag zur Finanzierung staatlicher Entwicklungsaufgaben leistet. Die Möglichkeiten, Druck auszuüben, bzw. Anreize zu bieten und damit Entscheidungen in gewalttätigen Konfliktsituationen zu beeinflussen, sind daher begrenzt [...]« (GTZ 2002: 10).

Die Erschließung eines neuen Aufgabengebietes schwankt zwischen Aktivismus und Ohnmacht, insbesondere im Radius der Planungsgestaltung vor Ort. Das Dilemma zwischen Ermöglichung und Restriktion (in Anlehnung an Giddens 1992) im Handlungsspielraum der EZ spiegelt sich dann auch auf der individuellen Ebene wieder. Experten stecken oft in einer Situation von Pro-Aktivismus bei gleichzeitiger Handlungsrestriktion selbst dann, wenn sie über die möglichen Instrumente der Konfliktbearbeitung wie z.B. einer Mediation verfügen: Einerseits fühlen sie sich für die Lösung von Konflikten verantwortlich und andererseits werden sie von den Konfliktparteien häufig als Teil des Konfliktes wahrgenommen und können deshalb nicht als neutrale Personen agieren (GTZ 1999: 2). Um ein realistisches Bild der Handlungskompetenz vor Ort zu skizzieren, sind die Stellung des jeweiligen Experten im entsprechenden Kontext sowie der zeitliche Horizont zu berücksichtigen, der sich bei Konflikten und Krisen über einen auch für die EZ ungewöhnlich langen Zeitraum erstrecken kann. In Anlehnung an Lederach (GTZ 2002: 40) umfasst dieser die unmittelbaren Aktivitäten von Krisenmanagement (2-6 Monate), die kurzfristige Planung (1-2 Jahre) sowie die mittel- bis langfristige Planung (3-10 Jahre) im Bereich der Förderung der Stabilität und der Kompetenzstärkung. Langfristig, als Zukunftsversion (20 Jahre und mehr), wird der soziale Wandel angestrebt.

Nebenstehende Grafik veranschaulicht die vier Dimensionen, die den jeweiligen Raum für spezifische Aktivitäten eröffnen (GTZ 2002: 40). Grundsätzlich gilt, dass Krisenprävention und Konfliktbearbeitung nicht als eine direkte zielgerichtete Planung verstanden werden, sondern als zentrale Dimension in die Programm- und Projektplanung integriert werden. Praktisch bedeutet dies, dass ein technisch ausgebil-

deter Experte ebenso über Kenntnisse in den Bereichen ziviler Konflikt-austragung und -bewältigung verfügen muss wie z.B. in der Förderung von Friedensallianzen, in der Medienarbeit, in der Bildungs- und Friedenspädagogik oder im Bereich der Förderung der politischen Teilhabe.

Zeithorizonte für Krisenprävention und Konfliktbearbeitung



Quelle: GTZ 2002: 40.

Insbesondere der Umweltbereich benötigt die Integration von Konflikt- und Krisenprävention. Denn vor allem die lokalen Bevölkerungsgruppen sind von den umweltschädigenden Auswirkungen einiger Entwicklungsmaßnahmen oder von den Konsequenzen der Modernisierung für die Umwelt betroffen (GTZ 1999: 3). Gerade in diesem Bereich können exemplarisch die Schnittstellen zwischen nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren und zwischen traditionellen und modernen Rechtsmechanismen dargelegt werden. Die Globalität und soziale Relevanz des Umweltthemas für die EZ wurden auch in einem inter-

nationalen Workshop thematisiert, der 1995 von der GTZ und der Schweizerischen Akademie für Umwelt zu »Konfliktmanagement im Umweltbereich« durchgeführt wurde. Viele Fachleute aus Entwicklungs- und Industrieländern nahmen daran teil und initiierten damit einen Nord-Süd- sowie Süd-Süd-Austausch. Zur Umsetzung der politischen und konzeptionellen Ziele hat die GTZ das Pilotvorhaben »Institutionenentwicklung im Umweltbereich« eingerichtet, das im institutionellen Bereich auf Wissensmanagement als Unterstützung des Prozesses des organisationalen Lernens ausgedehnt wurde. Ein Vergleich zwischen Ecuador und Indonesien soll die Instrumente und den Handlungsspielraum der EZ aufzeigen. Der Zeitraum beider Fallbeispiele erstreckt sich über vier Jahre, wobei die Programme zum jetzigen Zeitpunkt noch andauern.

Die Ausgangslagen

Indonesien

Indonesien machte in den neunziger Jahren eine rasante wirtschaftliche Entwicklung durch. Durch rasche Industrialisierung auf Java und den Aufbau von Holzverarbeitenden Industrien auf den anderen Inseln wurden natürliche Ressourcen in erheblichem Maße abgebaut und die Umwelt zunehmend belastet. Vor allem die Verschmutzung von Flusswasser durch Unternehmen bedroht die natürliche und wirtschaftliche Lebensgrundlage der Bevölkerung, die das verunreinigte Wasser zur Fischzucht und zur Bewässerung von Reisfeldern verwendet. Lokale Bewegungen, die gegen die zunehmende Umweltverschmutzung protestierten, wurden von einem Professor der Gadjah Mada-Universität unterstützt, der später zum Generalsekretär des Ministeriums für Umwelt und Bevölkerung ernannt wurde und sich maßgeblich an der Ausarbeitung neuer Umweltgesetze beteiligte. Weitere führende Umweltpolitiker und Vordenker aus dem staatlichen Bereich sowie der stellvertretende Leiter für Umweltschutz der indonesischen Umweltbehörde BAPEDAL unternahmen ab Anfang der neunziger Jahre gezielte Maßnahmen zur Erhaltung der Umwelt auf der rechtlichen Basis des ersten indonesischen Umweltmanagementgesetzes von 1982.

Die GTZ stieß auf ein relativ umweltsensibilisiertes Milieu, als sie 1991

das TZ-Vorhaben »ProLH« (*Project Institutional and Human Resource Development in Environment*) in Kalimantan begann. Auf beiden Seiten war die Bereitschaft vorhanden, den geeigneten, gut vorbereiteten Boden für Kooperationen und entsprechende Initiativen und Aktivitäten zu nutzen. Vor allem im NGO-Bereich war die Bereitschaft zur Zusammenarbeit und zur Ausarbeitung alternativer Konfliktlösungsmechanismen aufgrund des mangelnden Vertrauens in das staatliche Rechtssystem groß. Die GTZ suchte eine enge Kooperation mit NGOs wie ICEL (*Indonesian Centre for Environmental Law*), mit der sie von 1994 an zusammenarbeitete. Gemeinsam wurden »kooperative Konfliktlösungsmechanismen«²⁵ ausgearbeitet, die der indonesischen Kultur am nächsten kamen. So wurde z.B. auf das traditionelle Rechtssystem (adat) zurückgegriffen. Fachlich kooperative Beziehungen bestanden auch mit US-Einrichtungen wie der amerikanischen Consultingfirma CDR (*Consensus, Decisions, Results*), USAID oder CIDA. Des Weiteren wurden die Kontakte zu Behörden und Entscheidungsträgern in Ministerien und zu internationalen Konferenzen wie der *All-Asia Environmental Law Conference* zum Erfahrungsaustausch genutzt. Dabei kam der GTZ zugute, dass sich auch andere deutsche Projekte, wie das Projekt zur Dezentralisierung (ZfDM und PRODA-NT), mit Konfliktlösungsstrategien befassten.

Ecuador

Konfliktmanagement wurde erst zu einem späteren Zeitpunkt der Projektphase in das GTZ-Projekt integriert, um die Kommunen zu stärken und die Dezentralisierung zu fördern. Aufgrund eines ineffizienten, korrupten und inkompetenten Rechtssystems wurde vor allem von Seiten der NGO-Bewegung nach alternativen Rechtssystemen gesucht. Als eine der kompetentesten NGOs erwies sich die *FundacionFuturoLatinoAmericano* (FFLA). Darauf aufbauend sollte ein lan-

25 »Kooperative Konfliktlösungsmechanismen« beinhalten ein Verfahren, bei dem sich alle Beteiligten zu gemeinsamen Problemlösungsversuchen zusammenfinden, um wenigstens die Minimalziele aller Betroffenen zu erfüllen. Ziel ist es, eine *win-win*-Situation zu erreichen, bei der sich keiner der Beteiligten als Verlierer fühlt – im Gegensatz zu einem *top-down*-Ansatz, aus dem per Anordnung von oben eine *win-loose*-Situation resultiert (GTZ 1999: 4).

desweites netzwerkartiges Beratungssystem etabliert werden, wobei zunächst das Interesse für die Umwelt in der breiten Öffentlichkeit geweckt werden musste.

Trotz der vielfältigen Unterschiede hat die GTZ sowohl in Indonesien als auch in Ecuador den Kontakt und die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und damit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren gesucht, die entweder, wie im Falle von Indonesien, schon Erfahrungen mit Konfliktlösungsmechanismen hatten oder diese, wie im Falle Ecuadors, noch sammeln mussten. Gemeinsam wurden in einem zweiten Schritt Fortbildungskurse oder Workshops für die Entwicklung von Konfliktlösungsmechanismen genutzt.

Der Ablauf

Sowohl für Indonesien als auch für Ecuador stand fest, dass beteiligte staatliche Stellen und der Prozess der Gesetzgebung mit der eigenen Arbeit in Verbindung gebracht werden müssen.

In Indonesien wurde unter der Beteiligung staatlicher Akteure ein kohärenter Operationsplan für den Zeitraum 1995-1998 ausgearbeitet. Dieser sah eine Evaluierung und die Dokumentation verschiedener Mediationen bzw. mediationsähnlicher Verfahren vor, welche von Seiten der NGOs durchgeführt wurden. Parallel dazu wurden Veranstaltungen mit Mitarbeitern von Distriktbehörden, Umweltbehörden und Umwelt-NGOs durchgeführt und somit Foren geschaffen, um die nationale Ebene bei der Formulierung von Konfliktlösungsmechanismen zu beraten. Im personellen Bereich diente die Schulung zum Mediator mit Personen aus staatlichen Organisationen, Universitäten und NGOs dazu, die eigene Arbeit auf eine breite Basis zu stellen und den institutionellen Bereich abzudecken.

In Ecuador fanden ebenfalls Sensibilisierungswshops statt, denen im Anschluss ein gemeinsam initiiertes Projekt, nämlich die Schaffung und die Etablierung des Netzwerkes RED²⁶, folgte. Der Mechanismus zur Lösung von umweltbezogenen Konflikten auf regionaler Ebene sollte durch die Schaffung von Regionalstationen bereitgestellt

26 RED bedeutet: Red de Vigilancia y Manejo de Conflictos para el Desarrollo Sostenible (Netzwerk zur Überwachung und Lenkung von Konflikten für eine nachhaltige Entwicklung).

werden. Das Netzwerk dient zugleich als Konflikterkennungszentrum, als Mediatorennetzwerk und Überwachungszentrum.

Wirkungen/Ergebnisse

In Indonesien hat die TZ den Prozess der Bewusstseinsbildung, der Erfahrungsaufbereitung und des Aufbaus der institutionellen Rahmenbedingungen für Krisenmanagement beeinflusst und beschleunigt. Der Strukturbildungsprozess entlang der Schnittstelle von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene wird nun zunehmend von einem Pool von Mediatoren und Trainern sowie von einem umweltbezogenen Beschwerdesystem für öffentliche Bedienstete, von NGOs und dem privaten Sektor getragen. Trotz fehlender Rechtsstaatlichkeit und nichtdemokratischer Strukturen konnte sich ein konsensorientiertes Verfahren etablieren. Der Erfahrungshorizont des GTZ-Vorhabens bezog sich auf den gesamten Programmablauf und nicht nur auf einzelne Aspekte. In Ecuador wird die GTZ ebenfalls als Kompetenzzentrum wahrgenommen, das sich z.B. bei Anfragen von kommunalen Verwaltungen als »Konfliktlöser« betätigen kann. Die Institutionalisierung von RED erwies sich als weitaus schwieriger als erwartet. Die finanzielle Abhängigkeit von externen Ressourcen konnte nicht durch eine eigenständige Finanzierung aufgehoben werden. Für beide Kontexte war der Zeitfaktor für das Engagement ein nicht zu unterschätzender Aspekt.

Für die Etablierung eines Konfliktlösungssystems erwiesen sich die Schaffung einer breiten Akzeptanz in der Öffentlichkeit und das Aufeinanderzukommen der beteiligten Akteure als Vorteile. Während in Indonesien hauptsächlich die Programmgestaltung im Vordergrund stand und die Umsetzung durch langwierige bürokratische und häufig unflexible Abstimmungsprozesse erschwert wurde, ging man in Ecuador explorativ vor. Der dort verfolgte *bottom-up*-Ansatz zeichnete sich durch höhere Flexibilität und weniger Bürokratie aus.

In beiden Kontexten nahmen die Experten primär die Beraterrolle, nicht die Rolle als Schlichter oder Mediator ein. Dieses Rollenverständnis entspricht den OECD-DAC-Richtlinien »Capacity Development in Environment« von 1995, welche die Hauptaufgabe der EZ in der Entwicklung von Vorgehensweisen und Instrumenten über einen Prozess der inter- und infrainstitutionellen Kooperationen sehen. Gegen die Rolle als Schlichter und Mediator sprechen auch die Aspekte

fehlende Kompetenz und fehlende professionelle Erfahrung sowie interkulturelle Barrieren. Die EZ steht vor der Herausforderung, die Beratungskompetenz der Mitarbeiter (Grundkompetenzen in Analyse von Konflikten und in der Beratung) zu fördern und diese für die Selbsteinschätzung des eigenen Konfliktverhaltens zu sensibilisieren. Darüber hinaus müssen weitere Kenntnisse gewonnen und Instrumente der Konfliktanalyse und -bearbeitung entwickelt werden. Es gilt, Projekte und Personen mit dem entsprechenden institutionellen und personellen Fachwissen auszustatten. Die Aufarbeitung weiterer Fallstudien über *lessons learned* bzw. *not learned* sollen zukünftige Schritte zur Intensivierung darstellen (Morbach/Paulus 1999).

Aufbau von Erfahrungswissen und einer Wissensbasis über traditionelle indonesische Anwendungen kooperativer Streitbeilegung: Die Mediation Mediation hat sich als ein wichtiges Instrument erwiesen, um fallspezifisches Erfahrungswissen zu generieren. Mediation wird dann hinzugezogen, wenn Gespräche zwischen den Akteuren wie der Bevölkerung, Vertretern der Umweltbehörden und der NGOs ohne Ergebnisse enden. Insgesamt fanden zwischen 1991 bis 1996 in Indonesien neun Mediationen in umweltrelevanten Fällen statt, wobei es sich bei allen um Gewässerverschmutzungsprobleme handelte. Als Mediatoren wurden Staatsbeamte und unparteiische Dritte hinzugezogen. Staatliche Behörden spielen eine Schlüsselrolle bei der Koordinierung, d.h. dem Bewerten der Konflikte, dem Ermitteln der wichtigsten Betroffenen, und dem Zusammenbringen der wichtigsten Repräsentanten. Auf diese Weise konnten unterschiedliche Erfahrungen dokumentiert und weitere Lehren abgeleitet werden. Es erwies sich, dass begleitende wissenschaftliche Untersuchungen wertvolle Erkenntnisse über einheimische und kulturell angepasste Verfahren und Informationen für eine Institutionalisierung der Verfahren lieferten. Auf dieser Grundlage entwickelten Forscher einen Katalog von Empfehlungen zu »Environmental Mediation in Indonesia« (Santosa/Adam/Rahmadi 1996).

Über diesen ersten Erfahrungsprozess hinaus hielten die indonesische Regierung sowie internationale Finanzinstitutionen und NGOs es für notwendig, ein spezifisches Programm zum Umweltmanagement zu erstellen. Daraufhin entwickelte die GTZ einen Pilot-Trainingskurs. Das direkt vor Ort gesammelte Erfahrungswissen aus dem Pilotprojekt ProLH konnte von der Zentrale der GTZ genutzt werden

und diene rückkoppelnd als Grundlage für die weitere Projektgestaltung.

Krisenprävention und Wissensmanagement: Integration von neuem Wissen auf der institutionellen Ebene

Der Prozess des Mainstreaming einer Kultur der Prävention innerhalb der Zentralen der Entwicklungsorganisationen wird nun durch neue Wissensmanagementstrukturen weiterentwickelt. Wissen, das vor Ort innerhalb des Projektverlaufs gewonnen wird, soll über die Schnittstelle extern/intern in das interne System als personenunabhängiges Wissen integriert, gespeichert und genutzt werden. Ziel ist es, die eigene Wissensbasis permanent innovativ zu halten. Auf die Bedeutung von Wissensmanagement in einzelnen Organisationen wie der GTZ, von UNDP und der Weltbank haben wir schon an anderer Stelle hingewiesen (Evers/Kaiser/Müller: siehe Beitrag in diesem Band).²⁷ Es sollte aber nochmals betont werden, dass neue Informations- und Kommunikationsstrukturen sowie der Aufbau von sozialen Vernetzungen (*communities of practice*) und technischen Plattformen die zentralen Medien sind, um aufbereitetes Erfahrungswissen und Fachwissen von einzelnen Experten für alle zugänglich zu machen. Im IT-Bereich hat die GTZ bspw. ein themenspezifisches Internetportal aufgebaut. Dadurch soll der Kreislauf bzw. die Wechselwirkung zwischen Entwicklungsplanung in den Zentralen und den Erfahrungen vor Ort idealtypisch geschlossen werden.

Neben den schon erwähnten neuen institutionenübergreifenden Strukturen im Hinblick auf Vernetzung (ZFD, CPN, CPR) bildeten sich im deutschen Kontext neue Foren zwischen Vertretern von GTZ, BMZ, der Kirchen und den politischen Stiftungen heraus. In Arbeitskreisen wird nun das Thema national und international verflochten, welches zugleich ein Zeichen für eine zunehmende Transparenz der Organisationen ist.

27 Siehe den Beitrag »Entwicklung durch Wissen: eine neue globale Wissensarchitektur« von Hans-Dieter Evers, Markus Kaiser und Christine Müller in diesem Band auf S. 43-78.

Ausblickend kann mit Pfaffenholz (2002: 25) konstatiert werden, dass Konfliktanalysen nicht ausschließlich über Vorortanalysen stattfinden sollten. Notwendig ist eine Wertediskussion (ebd.), die Fragen der gerechten Weltwirtschaftsordnung, des Wachstums und der Verteilung sowie der Strukturen des Welthandels und der Weltpolitik neu anspricht. Es gilt dabei nicht, das Rad neu zu erfinden, sondern bekannte Themen über die verschiedenen Ebenen hinweg unter der Perspektive von lokalen Verhältnissen im globalen Kontext zu diskutieren. Die lokalen Tätigkeitsfelder der EZ müssten diesbezüglich in eine globale Perspektive gerückt werden. Entwicklungsziele können nicht mehr rein über Projekte und Programme konzipiert werden, sondern nur unter der Berücksichtigung lokaler *und* globaler Strukturen. Die Selbstreflektion über eigene Entwicklungsmodelle und Konzepte, über Erfolge und das Scheitern von Entwicklungsprojekten sind wichtige und notwendige Ansatzpunkte. Gefragt sind jedoch nicht die Kurzzeitexperten, die ihre Position über die Konstruktion einer »virtuellen Welt der Entwicklung« (Evers 1998) sichern (z.B. durch eine positive Berichterstattung), sondern Langzeitexperten, welche den soziokulturellen Kontext, die lokalen Bedingungen und Institutionen berücksichtigen und über diese Kenntnisse hinweg auf Ungleichheiten und Spannungen sowie auf die Etablierung nachhaltiger Mechanismen einwirken und damit entscheidend zur Vermeidung von Krisen und Konflikten beitragen.

Literatur

- BMZ Aktuell (1997a): Entwicklungspolitik zur Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Konflikten, Bonn: BMZ.
- BMZ Aktuell (1997b): Entwicklungszusammenarbeit und Krisenvorbeugung, Bonn: BMZ.
- Collier, Paul (2000): *Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy*, Washington, D.C.: World Bank.
- Elwert, Georg (1997): »Gewaltmärkte. Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderband 37, S. 86-102.
- European Commission (2001): *Communication from the Commission on Conflict Prevention*, Brussels: EU.

- Evans-Pritchard, Edward E. (1971): *The Nuer: A description of the modes of livelihood and political institutions of a Nilothic People*, Erstaussgabe 1940, Oxford: Oxford University Press.
- Evers, Hans-Dieter (1998): »Rückzug aus der Realität?«, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 39/12, S. 320-321.
- Evers, Hans-Dieter/Kaiser, Markus (2002): *Entwicklungsexperten in der Weltgesellschaft*, unveröffentlichtes Manuskript.
- Fahrenhorst, Brigitte (2000): »Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten«, in: Brigitte Fahrenhorst (Hg.), *Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten*, Tagungsband zur SID-Konferenz (3.-5.12.1999, Berlin), Berlin: SID.
- Giddens, Anthony (1992): *Die Konstitution der Gesellschaft*, Frankfurt/Main: Campus.
- Gluckmann, Max (1955): *Custom and Conflict in Africa*, Oxford: Basil Blackwell.
- Goetschel, Laurent/Schmeidl, Susanne (2002): »Practical Capacity Building as a Tool for Mainstreaming Conflict Prevention: Awareness Raising, Training and Analytical Capacity Building«, in: Luc van de Goor/Martina Huber (Hg.), *Mainstreaming Conflict Prevention*, Baden-Baden: Nomos.
- Goodhand, Jonathan/Lewer, Nick (2002): »NGOs and Mainstreaming Conflict Prevention«, in: Luc van de Goor/Martina Huber (Hg.), *Mainstreaming Conflict Prevention*, Baden-Baden: Nomos.
- GTZ (1999): *Konfliktmanagement und Technische Zusammenarbeit*, Abteilung 44, Umweltmanagement, Wasser, Energie, Transport, Eschborn: GTZ.
- GTZ (2002): *Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung*, Abteilung 43, Gesundheit, Bildung, Ernährung, Nothilfe, Eschborn: GTZ.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (1999): *Krisenprävention*, Frankfurt/Main: Kreditanstalt für Wiederaufbau.
- Klingebiel, Stephan (1997): *Entwicklungszusammenarbeit und Krisenprävention: Kriterien für die Auswahl von Länderbeispielen*, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Klingebiel, Stephan/Waller, Peter P. (1997): *Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Krisenprävention*, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

- Klingebiel, Stephan (1999): Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Klingebiel, Stephan et al. (2000): Socio-Political Impacts of Development Cooperation Measures in Tanzania: Analysing Impacts on Local Tensions and Conflicts, Bonn: German Development Institute.
- Klingebiel, Stephan (2001): Ansatzpunkt für eine krisenpräventive und konflikt sensible Entwicklungszusammenarbeit, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungszusammenarbeit.
- Lachenmann, Gudrun (1994): »Alltagsverstand und Expertenbewusstsein im Kulturvergleich«, in: Ronald Hitzler/Anne Hone/Christoph Maeder (Hg.), Expertenwissen, die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 285-305.
- Leonhardt, Manuela (2001): Konfliktbezogene Wirkungsbeobachtung von Entwicklungsvorhaben, Abteilung 43, Sektorvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, Eschborn: GTZ.
- Metz, Manfred (2000): »Fallbeispiel Bondoc-Philippinen: Ländliche Entwicklung zur Überwindung lokaler gewalttätiger Konflikte«, in: Brigitte Fahrenhorst (Hg.), Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten, Tagungsband zur SID-Konferenz (3.-5.12.1999 in Berlin), Berlin: SID.
- Morbach, Wolfgang/Paulus, Stephan (1999): Konfliktmanagement und technische Zusammenarbeit, erste Erfahrungen im Umweltbereich, Eschborn: GTZ.
- Muso, Stephan (2000): »Entwicklungszusammenarbeit und Konfliktanalyse«, in: Brigitte Fahrenhorst (Hg.), Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten, Tagungsband zur SID-Konferenz (3.-5.12.1999, Berlin), Berlin: SID.
- Oberndörfer, Dieter (2000): »In Äthiopien mit Entwicklungspolitik intervenieren?«, in: epd-Entwicklungspolitik 6, S. 22-26.
- Pfaffenholz, Thania (2002): »Entwicklungspolitik und Konfliktprävention«, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 43/1, S. 24-25.
- Santosa, Mas Achmad/Adam, Mega/Rahmadi, Takdir (1996): Environmental Mediation in Indonesia, Jakarta: ICEL (Indonesian Center for Environmental Law).
- Scherg, Nina (2002): Krisenprävention und Konfliktbearbeitung: Um-

- setzung in der technischen Zusammenarbeit, Vortrag am Forschungsschwerpunkt Entwicklungssoziologie der Universität Bielefeld (14.05.2002).
- Schlee, Günther (2001): »Einleitung«, in: Alexander Horstmann/Günther Schlee (Hg.), *Integration durch Verschiedenheit. Lokale und globale Formen interkultureller Kommunikation*, Bielefeld: transcript, S. 17-46.
- Spelten, Angelika (1999): *Instrumente zur Erfassung von Konflikt- und Krisenpotenzialen in Partnerländern der Entwicklungspolitik*, Bonn: Weltforumverlag.
- Timm, Cornelia (2001): »Mediation – was ist das, wofür wird sie eingesetzt?«, in: *Friedensforum* 5-6, S. 38-39.
- Van de Goor, Luc/Huber, Martina (2002): »Introduction and Overview«, in: Luc van de Goor/Martina Huber (Hg.), *Mainstreaming Conflict Prevention*, Baden-Baden: Nomos.
- Wimmer, Andreas (1995): »Interethnische Konflikte. Ein Beitrag zur Integration aktueller Forschungsansätze«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 3, S. 464-493.
- World Bank (1998): *The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction*, Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2000a): *Development Assistance and Conflict*, Draft, Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2000b): *Bosnia and Herzegovina. Post Conflict Reconstruction*, Washington D.C.: World Bank.
- Zitelmann, Thomas (2001): »Krisenprävention und Entwicklungspolitik. Denkstil und Diskursgeschichten«, in: *Peripherie. Krieg, Intervention, Prävention* 21/84, S. 10-26.

AUTORINNEN UND AUTOREN

Stefanie Bailer, Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin und Doktorandin der Politikwissenschaft, Jg. 1973, Studium der Verwaltungswissenschaft mit Schwerpunkt Internationale Beziehungen an den Universitäten Konstanz und Manchester (GB), Kollegiatin des Robert Bosch Stiftungskollegs für internationale Aufgaben 1998/1999, Thema: »Demokratieförderung in Osteuropa anhand der Evaluation eines EU-TACIS-Programms in der Ukraine«. 1999-2002 Dissertation »Unpacking Power: Formal and Informal Resources in EU-Decision-Making« an den Universitäten Konstanz, Groningen (NL) und Ann Arbor, Michigan (USA), seit Herbst 2002 wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft der Universität Zürich (CH).

Heike Culmsee, Diplom-Biologin, Jg. 1971, Studium der Biologie mit Schwerpunkt Geobotanik und Systematik an den Universitäten Hannover, Oxford (UK) und Freiburg, Kollegiatin des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung 1999/2000, Thema: »Landnutzungsplanung für nachhaltige Ressourcennutzung im UNESCO-Biosphärenreservat Arganeraie (Südwest-Marokko)«, seit 2000 Doktorandin an der Universität Freiburg über das Thema: »Landnutzung im Westlichen Hohen Atlas (Südwest-Marokko) – Nachhaltige Nutzung oder Degradation?«, freiberuflich beratend tätig u.a. für GTZ, WHO und DSE.

Hans-Dieter Evers, Prof. em. Dr. phil., Jg. 1935, Senior Fellow am Zentrum für Entwicklungsforschung der Universität Bonn, vormals Professor für Soziologie an der Yale University (USA) und an der University of Singapore, 1974 bis 2001 Professor für Entwicklungsplanung und Vorsitzender des Forschungsschwerpunkts Entwicklungssoziologie, 1999-2001 geschäftsführender Direktor des Instituts für Weltgesellschaft der Universität Bielefeld, Forschungen zur Entwicklung Südasiens, zur Religionssoziologie des Buddhismus, zur Urbanisierung und zur Wissenssoziologie.

Markus Kaiser, Dr. rer. soc., Jg. 1968, war Kollegiat im Graduiertenkolleg »Markt, Staat und Ethnizität« am Forschungsschwerpunkt Entwicklungssoziologie der Universität Bielefeld und im Stiftungskolleg für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung 1998/99. Darüber hinaus war er Fellow am Zentrum für Entwicklungsforschung der Universität Bonn. Heute arbeitet er als wissenschaftlicher Assistent für Entwicklungsplanung an der Fakultät für Soziologie, ist Mitarbeiter im Institut für Weltgesellschaft der Universität Bielefeld und Direktor des Zentrums für Deutschland- und Europastudien der Staatlichen Universität St. Petersburg (RUS).

Sabine Kloss-Tullius, M.A., Jg. 1970, Studium der Politikwissenschaft (Schwerpunkt Europäische Integration), Neueren Geschichte und Französischen Literaturwissenschaft der Universität Saarbrücken und am *Institut d'Études Politiques* in Paris (F), Kollegiatin des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung 1997/98, Thema: »Finanzkontrolle in der Tschechischen Republik und der Beitritt zur Europäischen Union: Probleme und Perspektiven«, 1998-2000 Consultant u.a. für die Konrad-Adenauer-Stiftung in Kenia, seit 2001 Task Manager in der Delegation der Europäischen Kommission in Polen im Bereich Inneres und Justiz, Arbeitsschwerpunkte Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit.

Nicola Martin, Diplom-Geoökologin, Jg. 1967, Studium der Geoökologie/Hydrologie an der Universität Bayreuth und der University of Maryland (USA) mit dem Schwerpunkt Hydrochemie, 1995-98 tätig in einem Ingenieurbüro im Bereich Wasserinformationssysteme, Grundwasserschutz. Kollegiatin des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung 1998/99, Thema: »Wasserverfügbarkeit und Wassernutzung in Syrien«, seit 2000 tätig bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) als wissenschaftliche Angestellte in der Abteilung Internationale Zusammenarbeit.

Christine Müller, M.A., Jg. 1968, Studium der Soziologie, Ethnologie und Kunstgeschichte an der Universität Basel (CH), seit 1997 Promotionsstudium an der Universität Bielefeld am Forschungsschwerpunkt Entwicklungssoziologie (Friedrich-Ebert-Stipendiatin), Thema: »Local Knowledge and Gender in Ghana«, seit 2001 wissenschaftliche Mitar-

beiterin im DFG-Projekt »Globalisierung des Wissens: Entwicklungsexperten« (Prof. Dr. Hans-Dieter Evers/Prof. Dr. Peter Weingart) am Institut für Weltgesellschaft der Universität Bielefeld, Arbeitsgebiete: Frauen in Entwicklungsländern, speziell Afrika, globale Frauenorganisationen, Wissenskulturen, 2000-2001 wissenschaftliche Hilfskraft im DFG-Projekt »Globale Mikrostrukturen der Weltgesellschaft: Wissenskstitution und Strukturformen entgrenzter Finanzmärkte«.

Jochen Renger, M.A., Jg. 1969, Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Geographie mit Schwerpunkt Vorderer Orient an den Universitäten Tübingen, Groningen (NL) und Kairo (EG), Kollegiat des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung 1997/98, Thema: »Nachhaltiges Wassermanagement in Zentralasien«, seit 1999 tätig bei der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 1999-2002 als Policy Advisor für Entwicklungs- und Unternehmenspolitik, seit 2002 als Water Resources Specialist mit Schwerpunkt internationale Wasserpolitik und grenzüberschreitendes Gewässermanagement.

Maja Schlüter, Diplom-Biologin, Jg. 1970, Studium der Biologie mit Schwerpunkt Meereswissenschaften und der russischen Kultur und Sprache an den Universitäten Köln, Moskau und Bremen, Kollegiatin des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung 1998/99, Thema: »Die internationale Zusammenarbeit zur Minderung der Aralseekrise in Zentralasien«, 1999/2000 Mitarbeit bei der Entwicklung der UNESCO-*Aral Sea Basin Vision*, erstellt im Rahmen der *World Water Vision* und präsentiert am 2. Weltwasserforum 2000 in Den Haag, seit 2000 Promotion in angewandter Systemwissenschaft am Institut für Umweltsystemforschung der Universität Osnabrück über Entscheidungsunterstützungssysteme im Ressourcenmanagement; computergestützte Modellierung zur Bewertung ökologischer Auswirkungen alternativer Wassermanagementstrategien in Deltagebieten Zentralasiens, seit 2001 Projektkoordinatorin eines EU-Projekts zur Entwicklung von Restaurierungs- und Managementoptionen für Ökosysteme im Delta des Amudarya-Flusses.

Anne Schmitt, Diplom-Geoökologin, Jg. 1972, Studium der Geoökologie an den Universitäten Potsdam und Leeds (UK), Kollegiatin des

Stiftungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung 1999/2000, Thema: »Länderübergreifendes Hochwassermanagement im Oder-Einzugsgebiet mit Projektaufenthalten in Deutschland und Polen«, seit 2001 freiberuflich tätig im Bereich Gewässerentwicklung.

Anja Schoeller-Schletter, M.A., Dr. jur., Jg. 1969, Studium der Rechtswissenschaften sowie der Geschichte in Heidelberg, Genf und Freiburg, Kollegiatin des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben 1997/98 und im Rahmen dessen ein Jahr Arbeitsaufenthalt in Kairo, Thema: »Investitionsrecht und *joint-venture*-Gründung in Ägypten«, Gastwissenschaftlerin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, Promotion im Bereich Rechtsvergleich zum Thema Verfassungsreform und Demokratieverständnis in Lateinamerika (Paraguay), seit 2000 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Entwicklungsforschung, Bonn, im Arbeitsbereich »Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Governance«, Koordinatorin im UNESCO/ZEF-Projekt zur Restrukturierung der Land- und Wassernutzung, Schwerpunkt rechtlich-institutionelle Reform in Usbekistan.

Annette van Edig, Dr. phil., Jg. 1968, Studium der Islamwissenschaft, Vergleichenden Religionswissenschaft und Völkerrecht an der Universität Bonn, Promotion an der Humboldt Universität zu Berlin mit einem Stipendium der VolkswagenStiftung, Kollegiatin des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung 1995/96, Thema: »Wasserrechte und -nutzung in den Palästinensischen Autonomiegebieten«, 2000-2002 Leiterin der Forschungsgruppe Institutionenanalyse am Projekt Globaler Wasserkreislauf am Volta (GLOWA-Volta) am Zentrum für Entwicklungsforschung der Universität Bonn, Schwerpunkt Wasserrechte und Wasserinstitutionen. Seit 2002 Referentin am Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Eva Youkhana, M.A., Jg. 1966, Studium der Ethnologie, Soziologie, Romanistik an den Universitäten Bonn und Köln, Grundstudium der Geographie in Bonn, Stipendiatin der Carl Duisberg Gesellschaft mit einjährigem Forschungsaufenthalt in Yucatán (MEX); Schwerpunkt nachhaltige Regionalentwicklung durch Ökotourismus, seit 2000

Tutorin für Landeskunde bei der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung, seit 2001 wissenschaftliche Assistentin am Projekt Globaler Wasserkreislauf am Volta (GLOWA-Volta) am Zentrum für Entwicklungsforschung, Abteilung Politischer und Kultureller Wandel (ZEF) der Universität Bonn, Themenschwerpunkte institutioneller Wandel und Privatisierung der Wasserversorgung.

Kerstin Zimmer, Diplom-Politikwissenschaftlerin, Jg. 1968, Studium der Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Soziologie an der Universität Frankfurt/Main, Kollegiatin des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung 1998/99, Thema: »Lokale und regionale Entwicklungspolitik in der Region Donetsk – Handlungsmöglichkeiten und Beratungsbedarf«, 1999 bis 2001 Projektmitarbeiterin im Forschungsprojekt »Lokale und regionale Akteure und Institutionen regionaler Entwicklungspolitik in Polen, Ungarn, der Ukraine und Rumänien«, seit 2001 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Vergleichende Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen, Universität Frankfurt/Main.

Weitere Titel dieser Reihe

Birte Rodenberg

**Lokale Selbstorganisation
und globale Vernetzung**

Handlungsfelder von Frauen in
der Ökologiebewegung Mexikos

1999, 313 Seiten,
kart., 21,80 €,
ISBN: 3-933127-48-3

Urs Peter Ruf

Ending Slavery

Hierarchy, Dependency and
Gender in Central Mauritania

1999, 436 Seiten,
kart., 39,80 €,
ISBN: 3-933127-49-1

Brigitte Holzer, Arthur Vreede,
Gabriele Weigt (eds.)

**Disability in Different
Cultures**

Reflections on Local Concepts

1999, 384 Seiten,
kart., 29,80 €,
ISBN: 3-933127-40-8

Thomas Faist (Hg.)

Transstaatliche Räume

Politik, Wirtschaft und Kultur
in und zwischen Deutschland
und der Türkei

2000, 430 Seiten,
kart., 24,80 €,
ISBN: 3-933127-54-8

Alexander Horstmann,

Günther Schlee (Hg.)

**Integration durch
Verschiedenheit**

Lokale und globale Formen
interkultureller
Kommunikation

2001, 408 Seiten,
kart., 24,80 €,
ISBN: 3-933127-52-1

Ayhan Kaya

"Sicher in Kreuzberg"

Constructing Diasporas:
Turkish Hip-Hop Youth in
Berlin

2001, 236 Seiten,
kart., 30,80 €,
ISBN: 3-933127-71-8

Margret Spohn

**Türkische Männer in
Deutschland**

Familie und Identität.
Migranten der ersten
Generation erzählen ihre
Geschichte

Februar 2002, 474 Seiten,
kart., 26,90 €,
ISBN: 3-933127-87-4

Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:
www.transcript-verlag.de

Weitere Titel dieser Reihe

Julia Lossau

Die Politik der Verortung

Eine postkoloniale Reise zu einer ANDEREN Geographie der Welt

April 2002, 228 Seiten,
kart., 25,80 €,
ISBN: 3-933127-83-1

Cosima Peißker-Meyer

Heimat auf Zeit

Europäische Frauen in der arabischen Welt

Juli 2002, 222 Seiten,
kart., 25,80 €,
ISBN: 3-89942-103-5

Anja Peleikis

Lebanese in Motion

Gender and the Making of a Translocal Village

März 2003, 220 Seiten,
kart., 29,80 €,
ISBN: 3-933127-45-9

Andreas Ackermann,

Klaus E. Müller (Hg.)

Patchwork: Dimensionen multikultureller

Gesellschaften –

Geschichte, Problematik und Chancen

Juli 2002, 312 Seiten,
kart., 25,80 €,
ISBN: 3-89942-108-6

Sibylle Niekisch

Kolonisation und Konsum

Kulturkonzepte in Ethnologie und Cultural Studies

Juli 2002, 110 Seiten,
kart., 13,80 €,
ISBN: 3-89942-101-9

Alexander Horstmann

Class, Culture and Space

The Construction and Shaping of Communal Space in South Thailand

September 2002, 204 Seiten,
kart., 31,80 €,
ISBN: 3-933127-51-3

Klaus E. Müller (Hg.)

Phänomen Kultur

Perspektiven und Aufgaben der Kulturwissenschaften

März 2003, ca. 200 Seiten,
kart., ca. 25,80 €,
ISBN: 3-89942-117-5

Markus Kaiser (Hg.)

Auf der Suche nach Eurasien

Politik, Religion und Alltagskultur zwischen Russland und Europa

Mai 2003, ca. 350 Seiten,
kart., 25,80 €,
ISBN: 3-89942-131-0

Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:
www.transcript-verlag.de